



**DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE**  
**Cattedra di Federalismo, Autonomie e Sussidiarietà**

**L'ISTITUTO PREFETTIZIO E I RAPPORTI CENTRO-PERIFERIA:  
UN'ANALISI STORICO-COMPARATIVA**

**RELATORE**  
**Chiar.mo Prof.**  
**Raffaele Bifulco**

**CANDIDATA**  
**Sofia Scarpitti**  
Matr. 625342

**CORRELATRICE**  
**Chiar.ma Prof.**  
**Vera Capperucci**

**ANNO ACCADEMICO 2015/2016**

## Indice

|                     |   |
|---------------------|---|
| <i>Introduzione</i> | 8 |
|---------------------|---|

## CAPITOLO I

### L'AMMINISTRAZIONE PERIFERICA DALL' OTTOCENTO AL FASCISMO

|                                                                              |    |
|------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.1 Alle origini dell'istituto prefettizio in Italia                         | 10 |
| 1.1.1 La figura del prefetto dai <i>referendari</i> agli <i>intendenti</i>   | 10 |
| 1.1.2 I prefetti napoleonici                                                 | 12 |
| 1.2 La figura del prefetto dal 1848 alla prima Guerra Mondiale               | 15 |
| 1.2.1 Lo statuto Albertino e le riforme della Destra "Storica"               | 16 |
| 1.2.2 L'unificazione Italiana: territoriale, legislativa e amministrativa    | 18 |
| 1.2.3 Il prefetto "politico" e il prefetto "amministrativo"                  | 21 |
| 1.2.4 Le riforme di Crispi                                                   | 24 |
| 1.2.5 L'era giolittiana                                                      | 28 |
| 1.3 L'amministrazione durante la Prima Guerra Mondiale e il primo dopoguerra | 30 |
| 1.4 Il ventennio fascista                                                    | 32 |
| 1.4.1 Il tracollo dello Stato liberale e i primi anni del Fascismo           | 32 |
| 1.4.2 Province e prefetti: i primi provvedimenti legislativi                 | 34 |
| 1.4.3 La seconda ondata di provvedimenti legislativi: dal 1927 al 1939       | 38 |

## CAPITOLO II

### L'AMMINISTRAZIONE PERIFERICA NELLA COSTITUZIONE REPUBBLICANA

|                                                                                                                      |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2.1 Dalla seconda Guerra Mondiale alla Costituente                                                                   | 41 |
| 2.1.1 Amministrazione e prefetti della seconda Guerra Mondiale                                                       | 41 |
| 2.1.2 Tra epurazione e mantenimento: il dopoguerra italiano e primi provvedimenti amministrativi                     | 42 |
| 2.1.3 L'approdo alla costituente, dibattito centro-periferia e Commissione Forti                                     | 44 |
| 2.2 Il 1948: la Costituzione Italiana                                                                                | 47 |
| 2.2.1 Gli apparati periferici: Regioni, Province e Comuni dell'Italia repubblicana                                   | 47 |
| 2.3 La prima e la seconda regionalizzazione                                                                          | 51 |
| 2.3.1 Il ritardo nell'approvazione della legislazione attuativa del Titolo V e l'approvazione degli statuti ordinari | 51 |
| 2.3.2 Il trasferimento delle funzioni alle Regioni                                                                   | 53 |
| 2.4 Gli anni ottanta e novanta                                                                                       | 54 |
| 2.4.1 La riscoperta del federalismo e le Bicamerali "Bozzi" e "D'Alema"                                              | 54 |
| 2.4.2 La fine degli anni novanta: l'approdo alle leggi Bassanini e il Decreto Legislativo n. 300 del 1999            | 57 |
| 2.5 La riforma del Titolo V Parte II della Costituzione                                                              | 59 |
| 2.5.1 La legge costituzionale n. 1 del 1999                                                                          | 59 |
| 2.5.2 La legge Costituzionale n. 3 del 2001                                                                          | 62 |

|                                                                 |    |
|-----------------------------------------------------------------|----|
| 2.6 La Provincia dopo la riforma del Titolo V                   | 68 |
| 2.6.1 La Provincia nel nuovo ordinamento                        | 68 |
| 2.6.2 Il D.P.R. n. 287 del 2001                                 | 69 |
| 2.7 La giurisprudenza Costituzionale sulla riforma del Titolo V | 72 |
| 2.8 Dopo la Riforma del Titolo V                                | 76 |
| 2.8.1 La (mancata) riforma costituzionale del 2006              | 76 |
| 2.8.2 <i>Neoregionalismo</i> naufragato?                        | 79 |

### CAPITOLO III

#### L'AMMINISTRAZIONE PERIFERICA E I RAPPORTI CENTRO-PERIFERIA

##### IN FRANCIA E NEL REGNO UNITO

|                                                                                                                     |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 3.1 Una (necessaria) introduzione su Civil Law e Common Law: contrapposizione tradizionale e comparazione giuridica | 82 |
| 3.1.1 La struttura amministrativa                                                                                   | 84 |
| 3.2 La Francia                                                                                                      | 85 |
| 3.2.1 Forma di Stato e Forma di Governo: caratteri essenziali                                                       | 85 |
| 3.2.2 Regioni, Dipartimenti e Comuni. Rapporti centro-periferia e la riforma costituzionale del 1982                | 86 |
| 3.2.3 Riforma costituzionale del 2003                                                                               | 89 |

|                                                                                                          |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.2.4 l'istituto prefettizio tra decentramento e deconcentramento                                        | 93  |
| 3.3 Il Regno Unito                                                                                       | 96  |
| 3.3.1 Premessa storica                                                                                   | 96  |
| 3.3.2 La forma di stato e principi costituzionali: <i>rule of Law</i> e <i>sovereignty of Parliament</i> | 98  |
| 3.3.3 I rapporti centro-periferia: la <i>devolution</i>                                                  | 100 |
| 3.3.4 Aspetti recenti della <i>devolution</i> nel Regno Unito                                            | 103 |

## CAPITOLO IV

### LA RIFORMA “MADIA” E LA REVISIONE COSTITUZIONALE RENZI-BOSCHI

|                                                                                                                 |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.1 Le ultime riforme e le prospettive future                                                                   | 106 |
| 4.1.1 Tentativi di riorganizzazione e razionalizzazione dell'APS: la “Legge Delrio”                             | 106 |
| 4.1.2 La riforma “Madia”: legge n. 124 del 2015                                                                 | 108 |
| 4.2 La riforma costituzionale del 2016 (in attesa del <i>referendum</i> )                                       | 109 |
| 4.2.1 La riforma del bicameralismo                                                                              | 111 |
| 4.2.2 La modifica dell'art. 117 Cost.: il nuovo assetto delle competenze legislative                            | 114 |
| 4.2.3 La scomparsa dell'ente Provincia dal dettato Costituzionale e la valorizzazione delle Città metropolitane | 117 |
| 4.3 Le critiche alla riforma costituzionale Renzi-Boschi e le ragioni del “Sì”                                  | 119 |
| <i>Conclusioni</i>                                                                                              | 123 |

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| Appendice                 | 127 |
| Bibliografia e Sitografia | 132 |



## Introduzione

Il presente lavoro ha come oggetto di studio l'analisi dell'istituto prefettizio così come è andato configurandosi ed evolvendosi dagli albori fino ai giorni nostri. Inserito in un più generale studio sull'effettiva presenza dello Stato sul territorio italiano, si è voluto in questa sede indagare come, attraverso le trasformazioni dell'ordinamento italiano, l'istituto sia rimasto un punto fermo fino alle recenti riforme che lo hanno investito. Istituzione centenaria, che ha visto la sua prima comparsa nei primi anni dell'800 grazie alle influenze francesi, l'istituto prefettizio è cambiato enormemente assumendo, già dalla metà del 1900 le sembianze che noi oggi conosciamo. Il prefetto italiano, "cugino" del *préfet* francese, ha da sempre rappresentato il Governo sul territorio, incaricandosi della comunità di riferimento per questioni importanti riguardanti la sicurezza, l'amministrazione e, in un certo senso, l'educazione della società civile.

Nonostante questo, la Provincia, territorio nel quale il prefetto da sempre esercita il suo potere autoritativo, è stata più volte presa di mira da politici e illustri padri della Costituzione tanto da essere qualificata come "ente inutile", perché inutile appariva la duplicazione di livelli intermedi (Aimo, 2007, p. 63). Ma le provincie hanno resistito fino ai nostri giorni e così anche il prefetto, il quale ha continuato ad essere, seppur spogliato di alcuni suoi poteri durante gli anni, l'unica voce dello Stato in periferia (Cassese, 2001, p. 874). Le ondate di regionalizzazioni che hanno investito l'Italia a partire dagli anni '70 non hanno infatti scardinato dal nostro ordinamento questo istituto dalle radici francesi.

Il *préfet* francese infatti, ha rappresentato in questo studio il punto di partenza dell'analisi svolta sull'istituto italiano. Analisi che, come si vedrà, non può fare a meno in entrambi i casi di inserire questa figura in una cornice storico-evolutiva delle società di riferimento: quella francese e quella italiana. In Francia, Stato accentrato per antonomasia, il prefetto sia della regione che del dipartimento, non ha mai perso la centralità che da sempre ha caratterizzato il suo istituto anzi, con la recente riforma costituzionale del 2003, questa centralità è stata confermata e sottolineata. Inoltre, il percorso seguito in materia di *devolution* tra i due paesi è stato diverso: mentre in Francia a fatica si sono riconosciuti livelli autonomi (ma mai indipendenti) oltre allo Stato, in Italia, specialmente



negli ultimi anni, si è avviata, non senza intoppi, una potente regionalizzazione che ha visto le Regioni e gli Enti locali detentori di nuove importanti prerogative e potestà.

Ma un altro tipo di comparazione storico-ordinamentale che si è poi prospettata come interessante e forse addirittura necessaria è quella dell'analisi di un sistema completamente diverso, per non dire opposto, rispetto a quello francese e italiano: quello del Regno Unito. Qui la *devolution*, che ha visto protagonisti Scozia, Galles, Irlanda del Nord e la regione metropolitana della Greater London si è basata su un'architettura costituzionale diversa da quella vigente nei sistemi di *civil law*. Non essendoci infatti un unico testo scritto di carattere costituzionale, ma una pluralità di testi considerati come tali, il diritto di matrice anglosassone si è da sempre basato sul concetto del precedente giurisprudenziale, inteso come diritto seguito dal giudice antecedente, che su norme codificate. Ci sono state però norme ("Acts") che hanno accompagnato questo processo di *devolution* nel Regno Unito e che hanno fatto sì che si creassero delle vere e proprie assemblee monocamerali, nel caso di Galles, Irlanda del Nord e Greater London, e parlamenti, nel caso della Scozia. Le materie loro devolute però appaiono differenti, come differente è il loro peso: per esempio, i parlamentari scozzesi sono più di quelli gallesi e Irlandesi, nella Greater London vi è un Sindaco e un'Assemblea che non hanno poteri molto forti e, infine, anche in materia di gestione degli enti locali, i territori vivono realtà assai diverse.

L'approccio storico-comparatistico dei tre differenti Stati ha rappresentato il metodo fondamentale utilizzato nella stesura di questo lavoro. Se da un punto di vista storico e ordinamentale Italia e Francia sono apparse più semplici da comparare anche in virtù della simile tradizione amministrativa, il Regno Unito ha invece rappresentato "l'altra faccia della medaglia" attraverso la quale arrivare ad avere una visione completa dell'argomento. La presenza dello Stato in periferia si sente. Che gli organi che lo rappresentino siano previsti nel dettato costituzionale, come nel caso del *préfet* francese, o in fonti di rango inferiore, come nel caso italiano, o addirittura non siano previsti (solo apparentemente) come nel caso del Regno Unito, poco cambia: lo Stato centrale, in virtù della sua indivisibilità, si è da sempre ritagliato uno spazio nelle questioni regionali, spazio che sicuramente si è andato assottigliando in tutti e tre gli Stati analizzati.

## CAPITOLO I

### L'AMMINISTRAZIONE PERIFERICA DALL' OTTOCENTO AL FASCISMO

#### 1.1 Alle origini dell'istituto prefettizio in Italia

##### 1.1.1 La figura del prefetto dai referendari agli intendenti

La figura del prefetto così come viene intesa ai giorni nostri, ha subito nel corso dei secoli un'evoluzione che non ha però completamente cancellato le influenze ricevute agli inizi del 1800 dallo stato francese. Nel nostro ordinamento amministrativo, è opportuno in questa sede dire che, istituzionalmente parlando, la figura del prefetto entra a pieno titolo nell'ordinamento italiano tra il 1801 e il 1802 per volere di Napoleone (Voci, 2002, p. 1082-3).

In gran parte della letteratura che tratta della storia dell'istituto però, riconosce la qualità di precursori e predecessori dei prefetti italiani ai cosiddetti *referendari*, figure nate intorno alla metà del XVI secolo che esercitavano funzioni di diverso genere: da un lato funzioni di giustizia, riguardanti soprattutto le cause del patrimonio ducale (ossia cause tributarie), dall'altro funzioni tipiche di amministrazione. L'aspetto più propriamente amministrativo però, passa in secondo piano rispetto a quello finanziario; infatti, come voluto dal duca Emanuele Filiberto (Voci, 2002, p. 1078-9) il compito dei referendari doveva essere in primis quello di salvaguardare i beni del duca e di riscuotere i diritti e le rendite ducali. Affiancato a questo più importante compito meramente finanziario, vi erano poi altre attribuzioni come la sorveglianza e la manutenzione stradale, il controllo sulle monete, i pesi, le misure e sulla divisione in maniera equa delle spese per gli alloggiamenti delle truppe militari (Voci, 2002, p. 1078-9). Lo stretto legame che i referendari avevano con il Duca si percepivano dal fatto che erano da egli stesso nominati ed assegnati ad un capoluogo di provincia in cui dovevano risiedere (Mingrone, 2000, p. 68).

La figura dei referendari però scompariva durante la prima metà del XVIII secolo per fare posto agli *intendenti*, i quali assunsero molte delle prerogative proprie dei predecessori. Delle attribuzioni degli intendenti si trova notizia per la prima volta nelle lettere patenti di Vittorio Amedeo II del 12.V.1696 nelle quali si evince la prevalenza dell'aspetto amministrativo e finanziario su quello giudiziario. Diventando i rappresentanti del Governo sul territorio provinciale, gli intendenti nel corso degli anni hanno modificato le loro prerogative nelle strutture periferiche dello stato: da mansioni strettamente legate al controllo e all'intervento fiscale e giurisdizionale, essi assumono mansioni sempre più legate all'ambito amministrativo, e questo anche per diretta conseguenza dell'allargamento delle attività statali sul territorio.

Tra le figure dei referendari e gli intendenti, è esistita tra il 1619 e il 1623, una terza figura: quella degli *oratori*. Questi furono istituiti con lettere patenti di Carlo Emanuele I del 15.XI.1619 per cercare di vigilare in maniera più diretta, dal punto di vista amministrativo, le comunità locali. Come scrive Mingrone (2000, p. 1080), Carlo Emanuele I voleva superare quel sistema di antichi particolarismi che caratterizzavano il livello periferico delle amministrazioni statali. Gli oratori ebbero però vita assai breve e vennero revocati nel 1623 non perché incapaci ad eseguire il lavoro a cui erano preposti, ma per l'insistente avversione delle oligarchie provinciali.

Dopo la breve apparizione degli oratori, tra il 1720 e il 1770<sup>1</sup> si assiste alla delineazione formale delle attribuzioni degli intendenti: «verificare l'imposizione dei tributi dovuti al Re, ordinarne la ripartizione tra i comuni della loro provincia, a controllare i cosiddetti causati, cioè i bilanci annuali delle amministrazioni comunali» (Voci, 2002, p. 1081), controllare e sorvegliare i consigli comunali e l'operato dei consiglieri con la facoltà di aumento o diminuzione degli stessi; inoltre, rimanevano competenti nella giurisdizione riguardante il contenzioso fiscale e amministrativo.

Il 29.VI.1733 Carlo Emanuele III promulgò l'*Editto per il buon reggimento per le città e comunità del Piemonte* nel quale affidava agli intendenti il compito di prima convocazione di consigli appena costituiti delle città e delle comunità, di ratifica delle nomine dei segretari, di decisione degli stipendi dei sindaci, di controllo degli archivi e gestione dei catasti (Voci, 2002, p. 1081). Oltre alle

---

<sup>1</sup> Ci si riferisce all'editto di Vittorio Amedeo II del 7.I.1720, le quali attribuzioni furono poi fissate nelle *Costituzioni regie* del 1723/29 per poi essere reiterate nelle *Leggi e Costituzioni di Sua Maestà* del 1770 (Voci, 2002, p.1081).

competenze specificatamente connesse al livello comunale, gli intendenti erano in possesso di facoltà esercitabili al più generale livello locale; si occupavano infatti dell'amministrazione delle opere pie, della sanità pubblica, della costruzione e manutenzione di strade e ponti, del rispetto delle leggi sulle monete e dell'agricoltura e manifatture. Insomma, l'intendente così come era inteso agli inizi del XVIII secolo appariva come strumento essenziale del Re per mantenere un controllo sia fiscale che di tutore del comune: esso si trovava in cima alla gerarchia amministrativa locale, rappresentava il potere centrale e si occupava di farlo rispettare.

Come è stato sottolineato da Allegretti (1989, p. 340), «l'intendente non solo costituisce il cardine di tutta la vita economica, sociale e finanziaria degli stati sabaudi, ma diviene il controllore del governo delle città e dei comuni, opera il controllo e la revisione dei causati (bilanci) delle comunità e, con i suoi poteri estesissimi, esecutivi, normativi e persino giudiziari, esercita un controllo strettissimo su tutto l'operato dei consigli comunali- con facoltà di annullare le decisioni- dei sindaci e dei segretari del pubblico; questa tutela -prosegue Allegretti- si estende ai più minuti atti della gestione dei beni comunali, sì che nessuna decisione ha valore se non è approvata dall'intendente ed esso diviene nella prassi organo di intervento politico dell'attività dei pubblici».

## 1.2 I prefetti napoleonici

Come molti studiosi sostengono (Voci, 2002, p. 1082, Antonielli, 1983, p. 9-10), esiste una linea di continuità tra la figura degli intendenti subalpini e quella del Prefetto introdotta da Napoleone in Italia, anche se è opportuno non cercare ad ogni costo degli uguali precedenti del prefetto napoleonico in un periodo antecedente<sup>2</sup>. Le due figure sono legate tra loro perché espressione di un processo di accentramento amministrativo.

In Francia i prefetti furono introdotti nel 1800 (legge del 17.II.1800), mentre in Italia poco più tardi: nel 1801 nei territori sabaudi e nel 1802 nella Repubblica Italiana (ex Repubblica Cisalpina

---

<sup>2</sup> È importante ricordare, che l'Italia prenapoleonica e la Francia prerivoluzionaria vivevano situazioni differenti per ciò che riguardava la logica amministrativa: anche se gli intendenti erano nominati e revocati dall'autorità centrale, questa li aveva man mano sovrapposti ad una serie di autorità e istituzioni già preesistenti nei territori che si opponevano fortemente agli intendenti e rivendicavano le loro storiche prerogative che si rifacevano alle logiche particolaristiche. Fu poi la Rivoluzione Francese l'autrice di un riordino amministrativo nettamente più ordinato e funzionale (Antonielli, 1983, p.10).

proclamata il 30.VI.1797 dallo stesso Napoleone) (Voci, 2002, p. 1088). Anche se nella neonata Repubblica Italiana non si faceva menzione della conformazione che avrebbero dovuto assumere gli istituti locali e periferici, si riteneva assodato che essi sarebbero stati modellati sulla base di quelli introdotti due anni prima in Francia; Napoleone aveva una precisa idea dei compiti del prefetto: essi dovevano essere «espressione a livello dipartimentale dell'autorità governativa, punto di riferimento obbligato per qualsiasi organismo amministrativo periferico, efficienti e pronti in ogni intervento, assolutamente fedeli dei confronti del governo...l'insostituibile e principale strumento per un rigido accentramento amministrativo e per un capillare controllo politico su tutto il paese» (Antonielli, 1983, p. 43).

Con decreto vicepresidenziale del 6 maggio 1802 venne ufficialmente istituita la figura del prefetto nella Repubblica e, con successiva legge del 24 luglio 1802, fu organizzata e disciplinata l'attività amministrativa sul territorio: le prefetture, insieme alle vice-prefetture, avevano il compito di controllare il rispetto delle leggi, degli ordini e dei regolamenti. Elemento di continuità con la Repubblica Cisalpina era poi la presenza delle amministrazioni dipartimentali, le quali esercitavano ispezioni sul dipartimento e venivano incaricate solo di quelle riguardanti il proprio comune di residenza: esse quindi, apparivano come delle semplici amministrazioni municipali. (Voci, 2002, p. 1083; Antonielli, 1983, p.10).

Il 9 maggio 1802, il Vicepresidente della Repubblica Francesco Melzi d'Eril, approvò il testo delle *Istituzioni provvisorie per le prefetture e viceprefetture* nel quale si elencavano le competenze del prefetto all'interno del dipartimento: sorveglianza e controllo degli uffici della finanza, controllo delle imposte, della costruzione delle opere pubbliche, della sanità, dei corpi militari nonché poteri di polizia. Come si è detto, con la successiva legge del 26 luglio, si riordinavano tutte le competenze del prefetto e del dipartimento e si creava un primo modello (ambiguo) di coesistenza tra il principio di amministrazione centralizzata e concessioni particolaristiche: infatti il consiglio di prefettura, venne completamente sostituito dal dipartimento, il quale in qualche modo privava il prefetto di parte della gestione. Le ragioni di questa scelta di Melzi sono state ricondotte a due ordini di esigenze: da un lato un'esigenza di tipo sociale e particolaristico e cioè il rispetto delle *élites* tradizionali aristocratiche cittadine ostili all'istituto prefettizio, dall'altro a un'esigenza di tipo economico che esigeva la riduzione dei costi amministrativi degli enti periferici che (ancora) gravavano sulle casse nazionali

(Voci, 2002, p. 1090-1). Sempre nella legge del 26 luglio si può facilmente vedere come l'amministrazione dipartimentale rappresentasse il nucleo centrale dell'amministrazione locale e come però, a capo di essa vi fosse una figura forte come il prefetto che avrebbe inevitabilmente portato a degli scontri e ad una concorrenza tra i due istituti.

Il prefetto, nello svolgere le sue funzioni, era coadiuvato da due lungotenenti e da un segretario generale con i quali, in virtù di un rapporto di gerarchia meglio delineato, non sono mai entrati in aperto scontro; cosa che non si poteva dire dei vice-prefetti, i quali finirono per essere un doppione dei prefetti e di usurparne certe prerogative. Fu così che il 27.III.1804, vennero abolite le vice-prefetture. Ma i problemi di collisione tra la figura del prefetto e le amministrazioni dipartimentali perdurò fino alla creazione del Regno d'Italia nel 1805 (Voci, 2002, p. 1092) quando si scelse proprio il prefetto come figura di prima autorità nel dipartimento e unico tramite del potere centrale a livello periferico e locale.

Per mezzo del decreto dell'8.VI.1805, il Regno d'Italia venne diviso in dipartimenti, distretti, cantoni e comuni<sup>3</sup>; a capo dell'amministrazione locale e di ciascun dipartimento rimaneva la figura del prefetto e, subordinato ad esso, un consiglio di prefettura. Vennero poi ripristinate le figure dei vice-prefetti (delegati dai prefetti stessi). Questo nuovo sistema però, si distingueva dai precedenti in virtù di un'importante novità, ovvero il sistema delle nomine: «diventavano infatti di nomina statale (cioè del Re o del Prefetto) non solo i prefetti, i vice-prefetti, segretari generali di prefettura, non solo i consigli distrettuali e i consigli generali di dipartimento, ma anche i consigli di prima, seconda e terza classe (divisi in base alla loro popolazione) nonché i sindaci (a capo dei comuni di terza classe e i podestà (a capo di quelli di seconda e prima classe)» (Voci, 2002, p. 1093).

Come sostiene Guido Astuti (1967, p. 29) questa nuova conformazione del Regno come stato moderno si presentava, sotto il profilo costituzionale, in completa contrapposizione rispetto all'*ancien régime* mentre, sotto il profilo amministrativo, ne rappresentava per molti aspetti l'effettiva continuazione.

---

<sup>3</sup> Vi è comunque da osservare, che il sistema di governo centralizzato e burocratico imperniato sulla figura del prefetto, non fu imposto da Napoleone solo nel Regno d'Italia, ma via via fu esteso anche agli altri possedimenti, non ancora rientranti nel Regno ma sotto l'influenza francese, quali la Toscana, il Regno di Napoli e lo Stato Pontificio (Voci, 2002)

### 1.3 La figura del prefetto dal 1848 alla prima Guerra Mondiale

Prima di arrivare alla prima grande riorganizzazione avuta con la concessione dello Statuto Albertino, è opportuno soffermarsi sulle riforme attuate da Carlo Alberto nel Regno di Sardegna tra gli anni '30 e '40 del 1800. Due delle novità più importanti furono l'istituzione dei Consigli d'intendenza e la riforma dell'ordinamento provinciale, entrambe del 1842. In virtù di queste importanti decisioni, si diede un disegno concreto alle divisioni, dalle quali in seguito, sarebbero nate le province e si istituì la figura dell'Intendente generale, dalla quale sarebbe nata la figura del prefetto.

Il primo testo organico e compiuto che tratterà dell'amministrazione comunale e provinciale si avrà nel 1847 con l'emanazione del Regio Editto n. 659 del 27 novembre: il sistema delineato continuava ad essere fortemente piramidale, a capo del quale vi era l'Intendente generale il quale era il capo dell'amministrazione della divisione delle province nonché il rappresentante del governo sul territorio. Ancora di nomina regia permaneva poi, la figura del Sindaco il quale, come capo dell'amministrazione comunale e contemporaneamente ufficiale di governo, poteva essere soggetto alla sospensione da parte dell'Intendente generale.

Gli eventi rivoluzionari del 1848 comportarono la necessità di una nuova armonizzazione tra il processo costituente da un lato, e la riaffermata figura del Re come capo dell'esecutivo e dell'amministrazione dall'altro. In seguito alla proposta del Ministro dell'Interno Pier Dionigi Pinelli fu approvato, nell'ottobre 1848 il Decreto Legislativo n. 807 che divideva il Regno di Sardegna in divisioni, province e comuni, aventi tutti un organo collegiale elettivo, il consiglio, e un organo monocratico di nomina statale: intendente generale per le divisioni (provinciale per le province e sindaco per i comuni). La dipendenza dallo stato napoleonico quindi, era ancora evidente: il sindaco era sia il capo dell'amministrazione comunale sia ufficiale di governo; l'intendente sia il capo della provincia che il rappresentante dello stato. Infatti, la concessione dello Statuto fondamentale della Monarchia di Savoia, anche conosciuto come Statuto Albertino, ad opera di Carlo Alberto di Savoia il 4 marzo 1848 (Bellono, 1859, p. 442) per i territori sardo-piemontesi, conferma nei suoi 84 articoli, la già citata struttura fortemente piramidale gerarchizzata e autoritaria che si era già prefigurata nel corso dell'anno precedente.

### 1.3.1 Lo statuto Albertino e le riforme della Destra “Storica”

L’essere approdati alla promulgazione dello Statuto Albertino, ed avendo inaugurato lo stato liberale, non toglieva il fatto di dover costituire, costruire e unificare lo Stato italiano; come riporta Allegretti (1989, p. 112), «secondo uno schema weberiano, per la genesi e la natura dello stato moderno, la creazione di un’amministrazione istituzionalizzata e unitaria è sicuramente un pezzo fondamentale per l’edificazione di questo stato: esso infatti non può affermarsi senza quella tradizione di unità e sovranità nella onniestensività materiale e territoriale e nella presenza quotidiana che solo un apparato amministrativo esteso e compatto può assicurare».

Lo stato quindi, viene posto al centro non solo come motore per la costruzione di sé stesso, ma anche come obiettivo di tale costruzione; in quanto sovrano, indivisibile e originario, il suo processo costitutivo non può che spettare a lui, mettendo da parte processi decentratori e autonomistici: le divisioni territoriali minori vengono create dall’autorità centrale seguendo un criterio specifico che è quello della maggiore utilità e queste quindi, sono subordinate al controllo dello stato centrale e soggette alla condizione dell’utile dello stato stesso (Allegretti, 1989, p. 89 e ss.).

Proprio in attuazione alla disposizione costituzionale dell’articolo 67 dello Statuto («I Ministri sono responsabili. Le leggi e gli Atti del Governo non hanno vigore, se non sono muniti della firma di un Ministro<sup>4</sup>») nel 1853, nel Regno di Sardegna, Cavour procedette ad una riforma dell’amministrazione: in ciascun ministero, tutti gli impiegati dal vertice alla base rispondevano del proprio operato ognuno direttamente al rispettivo superiore gerarchico e in fine, al ministro. Veniva così eliminata ogni forma di autonomia dei singoli livelli amministrativi. Come afferma Melis (2010 p. 83) «la riforma Cavour del 1853, l’atto primigenio fondatore dell’amministrazione sabauda prima e italiana poi, riprendeva il modello belga, a sua volta derivato da quello francese: disegnava dunque un’organizzazione basata sui principi chiave dell’uniformità e della centralizzazione, di sicura derivazione napoleonica» e ancora scrive: «Proprio Camillo Cavour, in un passaggio poco noto della discussione sulla riforma amministrativa sardo-piemontese del 1853, aveva chiarito alla camera che il vecchio modello organizzativo misto (per segreterie e per aziende), tipico dell’*ancien régime*, aveva

---

<sup>4</sup> Il testo dello Statuto è consultabile in: <http://www.quirinale.it/qnrw/statico/costituzione/statutoalbertino.htm>



sì dato buona prova di sé, come rivendicava la conservatrice destra subalpina: ma che si rendeva necessario abbandonarlo in nome di una esigenza d'ordine costituzionale ormai insopprimibile».

Appare quindi chiaro come maggioranza cavouriana abbia operato una scelta consapevole orientata all'accentramento del sistema tanto amministrativo quanto giuridico poiché la necessità che appariva di importanza primaria era salvaguardare l'unità del paese. Scelta che si rivelerà poi di lunga durata nonostante il susseguirsi di gruppi politici diversi e il cambiamento delle condizioni economiche e sociali.

Ma gli anni della Destra "Storica" sono caratterizzati da una forte compenetrazione tra l'apparato politico e quello amministrativo; soprattutto, fu un *élite* molto ristretta di uomini che si alternò ai vari governi e di conseguenza anche nell'amministrazione. Come scrive Antonella Meniconi (2011, pp. 1-2): «Nell'età della Destra governò un limitato gruppo aristocratico-borghese (di una borghesia legata alla rendita terriera) composto sia di generali e alti ufficiali dell'Esercito e della Marina (il continuum con la monarchia), sia di alti magistrati (per dire due nomi di magistrati-ministri Michele Pironti, Paolo Vigliani), sia di nobili (come il marchese Antonio Di Rudinì) o di alti funzionari del Ministero dell'interno o di quello dei Lavori pubblici (come Giuseppe Gadda, prefetto a Roma al momento del trasferimento in quella città della capitale)». I prefetti dell'epoca, chiamati anche «i prefetti dell'unificazione», concentrarono le loro forze sulla costruzione di una (nuova) identità nazionale e furono sicuramente anche molto abili a rappresentare il Governo e il nuovo Stato Italiano nelle periferie sotto il loro controllo<sup>5</sup>.

Per quanto riguarda invece l'aspetto pratico strettamente attinente al rapporto centro-periferia, il modello adottato vari anni dopo, anch'esso gerarchico, era quello che si delineava a partire dalla "Legge Rattazzi" (L. del 23 ottobre 1859, n. 3702) in origine applicata per le antiche provincie e per la Lombardia, e poi estesa a quasi tutto il Regno, tranne la Toscana; modello che fu poi ripreso e sistematizzato dopo l'unificazione del Regno nella legge del 1865. Questa legge prevedeva l'attribuzione agli intendenti (ora diventati governatori) della tutela delle comunità locali in materia.

---

<sup>5</sup> A tal proposito, è interessante leggere come, per cercare di rafforzare il ruolo delle istituzioni in periferia, questi prefetti idearono interessanti e mirate politiche nei confronti delle loro popolazioni: per esempio riproducendo talvolta, per rendere comprensibile il nuovo assetto in regioni lontane od ostili, i simboli e le manifestazioni del potere dell'*ancien régime*: come fece il prefetto di Palermo Luigi Torelli nel 1866 quando riprese la prassi di ricevere la popolazione seduto sul trono e con gli stessi rituali che erano stati propri del viceré borbonico (Meniconi, 2011, p. 1-2).

### 1.3.2 L'unificazione Italiana: territoriale, legislativa e amministrativa

Come ha indicato giustamente Aimo nel suo saggio *L'unificazione amministrativa: l'organizzazione dello Stato* (2013, p. 59-72) quando si parla di “unificazione italiana” si deve fare riferimento a tre processi ben distinti di unificazione che si hanno però nello stesso arco di tempo: l'unificazione territoriale (o anche politica), l'unificazione legislativa e l'unificazione amministrativa.

A seguito dell'unificazione italiana, portata a termine con la conquista del Regno delle Due Sicilie ad opera di Garibaldi nel 1860, inizia un nuovo capitolo dello stato liberale; anche se la conquista di importanti territori come il Veneto e lo Stato Pontificio avverrà tra il 1866 e il 1870, il novello stato-nazione doveva affrontare importanti problemi dovuti all'unificazione di popoli, culture, lingue e amministrazioni assai diversi tra loro.

Si può sostenere (Allegretti, 1989, p. 404) che l'unificazione amministrativa del regno abbia seguito principalmente due fasi.

Una prima fase, tra il 1861 e il 1865 il processo di unificazione è lento e concentrato su settori specifici per cui molte leggi previgenti in alcuni territori rimangono in vigore fino alla proclamazione di atti di unificazione provvisoria come i decreti Ricasoli per l'unificazione del regime prefettizio o la legge Bastogi del 1862 per assicurare l'unità del bilancio statale.

Una seconda fase invece prende il via nel corso del 1865 e vede la rapida unificazione di settori importantissimi da un punto di vista legislativo con la stesura dei codici, e amministrativo con la legge n. 2248.

Il 17 marzo 1861, con la promulgazione della legge n. 4671, Vittorio Emanuele II viene proclamato Re d'Italia. Questa data segna la nascita ufficiale dello stato unitario con capitale a Torino. Uno dei primi provvedimenti in materia di organizzazione e amministrazione del nuovo regno è sicuramente il R.D. n. 250 del 9 ottobre dello stesso anno<sup>6</sup>, il quale istituì la figura del *prefetto* (ripristinando peraltro un titolo già utilizzato durante la dominazione francese sulla penisola) nato dalla fusione delle due precedenti figure dell'intendente e del governatore. Questa figura, quindi non di certo nuova all'esperienza italiana, era il simbolo del Governo sul territorio e tale denominazione era stata preferita a quella di governatore poiché il ricordo dei prefetti dell'era napoleonica rappresentava

---

<sup>6</sup> Si tratta dei decreti Ricasoli con i quali vengono mutati il nome dell'istituto, pareggiati i gradi, gli stipendi e le indennità dei funzionari amministrativi delle diverse provincie (Cassese, 2014, p. 99)

l'unico esempio di amministrazione moderna che l'Italia avesse mai sperimentato (Cassese, 2014, p. 97 e ss.)

Negli *Atti Parlamentari* del marzo 1861 (p. 207), il Ministro dell'Interno Minghetti definisce il prefetto come «il rappresentante del Governo nelle Province» e, nel seguente disegno di legge *Ripartizione del Regno e Autorità governative*, sono indicati i poteri ed è spiegata la ragione del *nomen* dell'istituto:

«In ogni provincia vi è una potestà governativa alla quale la presente proposta dà il nome di prefetto, sia per cancellare antiche e svariate memorie, sia perché quello d'intendente, attribuito ad altri funzionari nel ramo delle finanze, parve meno opportuno. Il prefetto rappresenta il Governo, ed ha in questo schema molte maggiori attribuzioni di quelle che avesse finora nelle leggi vigenti in Italia e fuori. Tutti gli affari che possano terminarsi dal prefetto senza salire a più alta gerarchia gli sono attribuiti, e gli è data, entro il cerchio delle leggi e sotto il superiore indirizzo, ogni ampiezza di risolvere e di eseguire<sup>7</sup>».

Nell'ottobre dello stesso anno, anche se in mancanza di una vera formalizzazione amministrativa, il sistema accentrato imperniato sulla figura del prefetto viene esteso a tutta l'Italia.

Ma la figura del prefetto fu subito “presa di mira” nel dicembre 1861 quando, l'allora Ministro degli Interni Bettino Ricasoli (settembre 1861- marzo 1862), presentò alla Camera dei Deputati un progetto di legge che si proponeva di estendere a tutto il paese la Legge Rattazzi (L. n. 3702) del 23 ottobre '59 con una importante novità: attribuire alla Provincia una vera funzione di governo<sup>8</sup>. Il progetto di legge venne però rigettato dalla commissione Parlamentare presieduta da Carlo Bon Compagni di Monbello che ribadì, anzi, la centralità e l'importanza della figura del prefetto e chiese contestualmente al Governo, entro il 1863, di presentare una nuova legge che «assicurasse le più larghe libertà comunali e provinciali».

Il progetto di legge di Ricasoli venne poi ripreso dal Ministro degli Interni Ubaldino Peruzzi (dicembre 1861-marzo 1863) il quale, il 18 aprile 1864, propose ulteriori cambiamenti alla già citata legge Rattazzi nel quale, pur salvaguardando la centralità della figura del prefetto si modificavano la

---

<sup>7</sup> Il testo completo è consultabile al sito web della Camera dei Deputati nella sezione Atti Parlamentari, Camera, leg. VIII, sess. 1861, Vol. I: [http://documenti.camera.it/bpr/12149\\_testo\\_completo\\_vol3.pdf](http://documenti.camera.it/bpr/12149_testo_completo_vol3.pdf)

<sup>8</sup> Il testo del progetto di legge *Modificazione alla legge sull'Amministrazione Comunale e Provinciale e applicazione della medesima a tutto il Regno* (iniziativa governativa) C. 154. è consultabile sul sito della Camera dei Deputati nella sezione Portale Storico: <http://storia.camera.it/deputato/bettino-ricasoli-18090309/atti#nav>

suddivisione amministrativa del Regno e le funzioni delle autorità governative. Tuttavia, anche se ben accolta dalla commissione parlamentare presieduta da Boncompagni, il testo del progetto fu rinviato varie volte e mai analizzato.

Fu poi un evento esterno, ossia la *Convenzione di settembre* del 1864<sup>9</sup>, che impegnò il Governo a trovare urgentemente delle misure per rendere definitiva e concreta l'unificazione legislativa e amministrativa del regno: il 24 novembre 1864 infatti, il Ministro degli Interni Giovanni Lanza propose alla Camera un progetto di legge che autorizzava il Governo a rendere esecutori una serie di progetti di ordine amministrativo in tutte le province del regno.

Ci si stava velocemente avvicinando alla reale unificazione amministrativa del Regno d'Italia. Attraverso la presentazione di un pacchetto di norme, in un decreto legge unito a sei provvedimenti specifici, si arrivò alla promulgazione della legge del 20 marzo 1865 n. 2248 (*Legge per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia*<sup>10</sup>). La presente legge era composta da sei allegati: la legge comunale e provinciale (all. A), la legge di pubblica sicurezza (all. B) e di sanità pubblica (all. C), la legge sul Consiglio di Stato (all. D) e sul contenzioso amministrativo (all. E) e la legge sulle opere pubbliche (all. F). Ad esse si unì, poco dopo, la legge organica sull'ordinamento giudiziario (legge 6 dicembre 1865, n. 2626).

L'allegato A ricalcava la legge del 1859 e prevedeva solo alcune modifiche; il Regno rimaneva diviso in quattro livelli amministrativi: province, circondari, mandamenti e comuni. Il comune era alla base della gerarchia e prevedeva l'esistenza di un consiglio comunale elettivo<sup>11</sup>, una giunta municipale, un segretario comunale, e un ufficio comunale. La carica di sindaco però non era elettiva: esso veniva nominato con decreto regio, scelto tra i consiglieri eletti previa indicazione del prefetto<sup>12</sup>. Tale figura quindi, rimaneva ibrida e per certi versi ambigua, essendo contestualmente capo dell'amministrazione comunale, e quindi il rappresentante della comunità locale, e ufficiale del Governo, e quindi il delegato dello Stato centrale.

---

<sup>9</sup> La *convenzione di settembre* nello specifico prevedeva il ritiro delle truppe francesi da Roma, la garanzia dell'Italia alla non invasione dello Stato Pontificio e il trasferimento della capitale del regno da Torino a Firenze (Lantero, 2014 pp. 1-5)

<sup>10</sup> *La nascita dello Stato unitario* - Libri, periodici e stampe della Biblioteca della Camera dei deputati, Segreteria generale – Ufficio pubblicazioni e relazioni con il pubblico Roma, giugno 2011. Il documento integrale è reperibile in: [http://biblioteca.camera.it/application/xmanager/projects/biblioteca/file/La\\_nascita\\_dello\\_Stato\\_unitario.pdf](http://biblioteca.camera.it/application/xmanager/projects/biblioteca/file/La_nascita_dello_Stato_unitario.pdf)

<sup>11</sup> I consiglieri, i quali variavano a seconda della densità della popolazione in un determinato territorio, venivano eletti solo dai cittadini che godevano dei diritti politici. Si stima infatti che, fino al 1861, votava solo 1,9% della popolazione (Meniconi, 2011, p. 1; Romanelli, 1988, p. 215-229).

<sup>12</sup> *La nascita dello Stato unitario*, Cit.

Per ciò che invece ha riguardato strettamente le province del Regno, esse erano composte da un consiglio provinciale elettivo a numero variabile e dalla deputazione provinciale -organo esecutivo-, formata da membri successivamente eletti dal consiglio provinciale e presieduta dal prefetto. La figura del prefetto quindi, si riconfermava come centrale nel sistema amministrativo dell'epoca «rappresentante del potere esecutivo e vertice dell'amministrazione statale nella provincia, [esso] partecipava direttamente dell'amministrazione locale come presidente della deputazione provinciale»<sup>13</sup>.

Ma l'istituto prefettizio, e con esso il problema del rapporto tra amministrazione centrale e periferica, rimase a lungo tema di dibattito nel decennio successivo al 1865 tanto che, nel 1876, anno in cui si ebbe l'arrivo al potere della Sinistra "storica", si iniziò a ripensare l'assetto fino ad allora molto centralizzato del sistema amministrativo. Se tra gli obiettivi principali della Destra "storica" nei dieci anni precedenti vi erano stati l'unificazione del regno e l'accentramento del sistema, la Sinistra chiedeva ora più flessibilità e decentramento (Ruffilli, 1971, p 113-117).

Fu questo ciò che spinse il Ministro degli Interni Giovanni Nicotera (marzo 1876-dicembre 1877), nel 1876, a proporre l'abolizione delle sottoprefetture, l'estensione del suffragio e l'elettività dei sindaci e dei presidenti di deputazione provinciale; ma la proposta non ebbe seguito e gli esponenti politici dell'epoca lasciarono così inalterato il sistema amministrativo. Bisognerà attendere l'arrivo al Governo di Francesco Crispi alla fine degli anni '80 dell'800 per avere delle riforme in materia.

### 1.3.3 Il prefetto "politico" e il prefetto "amministrativo"

Come già detto prima, durante il periodo liberale, il Prefetto divenne una delle figure di maggior rilievo e importanza all'interno della "macchina statale" del regno.

Questo dipendeva dal Ministro dell'Interno- Presidente del Consiglio dei Ministri e, come scrive Cassese (2014, p. 104) «il prefetto era un funzionario bifronte. Era parte della catena di comando che, dal vertice, scendeva alla base della piramide, ma era anche strumento di garanzia della società locale

---

<sup>13</sup> *L'evoluzione storica della figura del prefetto*, in Archivio Storico del Ministero dell'Interno, p.79: [http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala\\_stampa/notizie/ministero/app\\_notizia\\_15773.html](http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/ministero/app_notizia_15773.html)

e di trasmissione di domande sociali al centro; il controllore ma anche il suscitatore di energie e mediatore».

Anche se nominato con decreto reale, era il Governo che possedeva la più ampia discrezionalità sulla scelta, il trasloco e la revoca di questa figura. E proprio per ciò che concerne la nomina dei prefetti, fino alla fine del XIX secolo, essa veniva fatta ricadere, specialmente nelle città più grandi e importanti, su eminenti uomini politici; mentre i sottoprefetti e i consiglieri di prefettura, appartenevano alla carriera amministrativa. Si evidenziava quindi una dualità all'interno dell'amministrazione periferica nella quale coesistevano in un corpo omogeneo i "prefetti amministrativi o di carriera" e i "prefetti politici"; e questo partendo dalla concezione particolarmente diffusa in quegli anni che vedeva il prefetto più come un amministratore che come un funzionario (Cassese, 2014, p. 104). Come ha sostenuto Vittorio Emanuele Orlando (1925, p. 171) «la qualità di Prefetto, specialmente nelle grandi città, non richiede solo attitudini strettamente burocratiche, ma una mente vasta e direttiva, capace di intendere e di risolvere questioni d'indole piuttosto politica che amministrativa» e questo proprio nell'intento di giustificare il vigente sistema misto. I prefetti dell'era liberale erano inoltre tenuti in grande considerazione all'interno delle istituzioni e possedevano delle prerogative e dei vantaggi non trascurabili: il loro trattamento economico era più elevato rispetto a quello riservato ai direttori generali e ai segretari generali dei vari Ministeri dell'epoca; ai prefetti che controllavano le sedi più importanti erano concesse numerose indennità per le "spese di rappresentanza"<sup>14</sup>; le sedi delle Prefetture e delle Sottoprefetture dislocate sul territorio erano arredate signorilmente in base al ruolo, il grado e l'importanza ricoperta dal funzionario; Prefetto e Sottoprefetto godevano della "garanzia amministrativa", la quale permetteva loro di non essere chiamati a rendere conto dell'esercizio delle loro funzioni, né essere sottoposti a procedimento penale per alcun atto, se non con autorizzazione del Re<sup>15</sup>. Inoltre, in base all'articolo 33 n. 17 dello S.a., la funzione prefettizia era compatibile con l'appartenenza alla camera alta (vitalizia); i prefetti, quindi, dopo sette anni dalla nomina, potevano essere nominati senatori e non solo, erano anche abilitati a

---

<sup>14</sup> La garanzia amministrativa era riconosciuta, secondo l'Art. 8 della legge comunale provinciale piemontese del 23 ottobre 1859 n. 3702. Anche se molti studiosi dell'epoca si trovavano in disaccordo con tale istituto, estraneo peraltro all'ordinamento francese e belga, esso fu mantenuto poiché la sua applicazione servì a proteggere il funzionamento delle istituzioni amministrative (cfr. *L'evoluzione storica della figura del prefetto*, Cit.

<sup>15</sup> *L'evoluzione storica della figura del prefetto*, Cit.

svolgere l'attività legislativa<sup>16</sup>. Ricordando che i prefetti erano i tutori delle prerogative dell'Amministrazione Pubblica nei confronti del potere giudiziario, e che quindi gli era riconosciuta la facoltà di promuovere i conflitti di attribuzione ai danni dei giudici ordinari per evitare che questi ultimi invadessero il campo del potere amministrativo, essi godevano di una notevole indipendenza nei confronti del Governo dovuta anche e soprattutto al prestigio della loro carica.

L'istituto prefettizio però, nel corso degli anni '70 del 1800 ha subito una notevole metamorfosi con riguardo alla dualità politica e amministrativa di cui prima si accennava: con la legge del maggio 1877, si affronta proprio il nodo del prefetto politico (Casula, 1972, p.144). si escludono infatti gli esponenti delle burocrazie e delle amministrazioni pubbliche dall'elettorato passivo facendo così scomparire quel paradosso che permetteva a chi era deputato di condizionare con il proprio voto in Parlamento l'esistenza stessa del Governo e di dipenderne ed esserne subordinato allo stesso tempo (Pacifici, 2016, p. 2-3). Gli uomini delle amministrazioni dal 1877, smettono quindi di essere "prestati" a livello politico anche se molti degli esponenti del ceto prefettizio continuano a garantire particolarismi a gruppi di potere locali. Anche se questa innovazione, tuttavia, non fa terminare l'uso dei prefetti come arma di pressione politica da parte del governo in carica.

Insomma, l'unificazione amministrativa e sociale del regno passa anche per questa importante figura in possesso di grandi compiti istituzionali; infatti, come si legge in uno studio di Ernesto Ragionieri (1967, p. 127) condotto sui prefetti dell'unificazione politica e amministrativa del 1861: «rappresentare in un capoluogo di provincia, grande o piccolo che fosse, il nuovo Stato nazionale era un compito che questi uomini avvertivano quasi come espressione di un ordine civile e politico superiore [...] questi funzionari sentivano come grande missione della loro vita la rappresentanza del nuovo Stato nazionale». Non solo, visto il compito generale di rappresentare la buona amministrazione sul territorio, essi dovevano essere a conoscenza delle condizioni economico-sociali della provincia loro assegnata<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> A tal proposito, si ricorda che durante il periodo liberale furono 51 i prefetti nominati senatori. I dati sulle nomine in questione sono riportati in: *I senatori del Regno*, a cura del Segretariato generale del Senato, Roma, 1934, vol. I, p. 184

<sup>17</sup> È da segnalare infatti che, le decisioni dei prefetti che nel 1861 venivano a contatto con le più disparate realtà sociali del regno, furono molto diverse tra loro in virtù del fatto che essi si trovarono a gestire situazioni profondamente differenti (non solo tra nord e sud). E anche l'accentramento voluto dallo stato centrale si sviluppa con considerevoli differenze di rigidezza di grado (Allegretti, 1989, p. 256 e ss.)

Il prefetto quindi, era posto all'intersezione tra centro e periferia e rappresentava il cardine tra uffici statali, comuni e province (Cassese, 2014, p. 89-114).

#### 1.3.4 Le riforme di Crispi

Con l'arrivo di Francesco Crispi al governo, nel luglio 1887, vennero riproposte riforme dell'apparato istituzionale. Le riforme portate avanti dal Ministro dell'Interno sono state molte e hanno investito vari aspetti della vita delle amministrazioni e non solo; tra le più importanti ed incisive è bene ricordare quelle che effettivamente hanno promosso un avanzamento o il progresso delle istituzioni dell'epoca (Adorni, 2009, p. 238-239): la legge comunale e provinciale (30 dicembre 1888), le leggi sulla sanità pubblica (22 dicembre 1888), la riforma di istituzione della IV sezione del Consiglio di Stato (31 marzo 1889), la riforma penitenziaria (28 marzo 1889), la legge sulle Opere pie (17 luglio 1890) e altre. Tra queste, ai fini della ricostruzione storica, interessa esaminare la *legge comunale e provinciale* del 30 dicembre 1888 n. 5865<sup>18</sup>, seguito dal r.d. del 10 febbraio 1889, n. 5921 che approvava il testo unico della legge comunale e provinciale (Cassese, 2014, p. 99). Questa legge, ricalcava la legge del 1865 (n. 2248) introducendo però cinque importanti novità: la prima era l'istituzione della Giunta provinciale amministrativa (Gpa) il quale, all'art. 10, sanciva che : «in ciascuna provincia è costituita una Giunta provinciale amministrativa ed è composta del prefetto che la presiede di due consiglieri di prefettura designati al principio di ogni anno dal Ministro dell'Interno e di quattro membri effettivi e di due supplenti nominati dal consiglio provinciale<sup>19</sup>». Alla giunta veniva conferito il potere di decidere nel merito riguardo alle deliberazioni di maggiore importanza in materia finanziaria adottate dalle provincie, dai comuni e dalle opere pie; inoltre gli era conferita la facoltà di porre il veto all'esecuzione delle delibere Una seconda novità atteneva invece all'elettorato amministrativo, il quale era esteso fino a ricomprendere l'11% della popolazione (ricordando che fino al 1861 l'elettorato nazionale non arrivava al 2%. (Romanelli, 1988, p. 215-229). La terza novità introduceva poi, l'elettività dei sindaci per i comuni con più di 10.000 abitanti. La

---

<sup>18</sup> Le quali norme verranno poi raccolte e organizzate nel Testo Unico approvato con regio decreto del 10 febbraio 1889, n. 5921 (Adorni, 2009, p. 240)

<sup>19</sup> Il testo completo del regio decreto n. 5921 del 10 febbraio 1889 è consultabile al seguente link: <http://homepage.sns.it/pavan/Storia/1889%20-%20r.d.%2010%20febbraio%201889,%20n.%205921.pdf>



quarta riguardava la regolamentazione della figura del segretario comunale e la quinta novità, in questa sede la più rilevante, era che il prefetto cessava di essere il presidente della deputazione provinciale la quale, a sua volta, cessava di esercitare il controllo sui comuni e le opere pie. La deputazione rimaneva presente nell'ordinamento periferico ma gli veniva cambiato il nome in consiglio provinciale e gli veniva assegnato un presidente con carica elettiva. Come scrive Fried (1967, p. 115) «l'allontanamento del prefetto dalla guida della provincia [...] rappresentò una rinunzia al sistema prefettizio prevalente nell'Europa occidentale, come in Francia, in Belgio e nella Scandinavia, dove il prefetto o governatore non è solo il rappresentante o funzionario del Governo centrale, ma è anche il capo dell'esecutivo di un distinto e semiautonomo autogoverno provinciale e la prefettura non persegue solamente gli scopi del Governo centrale ma attua anche la politica del consiglio provinciale».

Inoltre, introducendo l'elettività dei sindaci, e quindi cessando la nomina degli stessi da parte della Corona, veniva istituita la Gpa per esercitare quel sistema dei controlli – tendenza, all'interno della visione di accentramento amministrativo, ben affermata durante le monarchie assolute (Allegretti, 1989, p. 339)– sugli atti di province e comuni; e fu in questo nuovo contesto di controlli gli istituti dell'inchiesta e dell'ispezione conobbero un'intensificazione tanto che il numero degli ispettori nel secondo ministero Crispi crebbe fino a raggiungere quota sette nel 1895 (Melis, 1996, p. 160).

L'epoca delle riforme crispine viene chiamata, non a caso, la “seconda unificazione amministrativa”. Come riporta Daniela Adorni (2009, p. 240 e ss.) era infatti opinione di Crispi che lo stato delle sole oligarchie si fosse già formato, mentre quello dei cittadini fosse ancora da costituire: trovandosi di fronte dunque alle resistenze particolaristiche dei ceti dominanti, egli aveva cercato di imporsi dall'alto. La riforma dell'amministrazione comunale quindi voleva proprio riaffermare la centralità statale chiudendo le porte a qualsiasi discorso federalista. In un suo scritto (1850) sulle istituzioni comunali si esprime infatti così:

«Noi che abbiamo riprovato quel falso spirito di località, il quale verrebbe a scambiare una giusta indipendenza amministrativa con un'autonomia politica, o che cercherebbe di fruire delle prodigalità dello Stato, facendo del comune un parassita limosinante al banchetto dei governanti, non potremo essere male interpretati se combatteremo lo spirito d'invasione della suprema autorità politica, la

quale pur troppo in molti paesi di Europa pare che non possa riposare se non riduce i comuni a termini di pupilli o d'interdetti. A questo modo i Governi tagliano i nervi più diffusi e più delicati della pubblica amministrazione e si dolgono poi se le membra e la cute rimangono insensibili e non rispondono all'impulso del cervello. L'autorità suprema della nazione non dovrebbe che dirigere: fatte le leggi, si avrebbe a lasciarne l'esecuzione all'individuo ed al corpo morale cui riguardano e però all'uno e all'altro la responsabilità delle proprie azioni. Allontanando i municipi dall'amministrazione propria, od infrenandoli nei vari atti della stessa, voi spegnete la forza morale di tutte queste personalità collettive e conseguentemente dello Stato, che ne è il complesso».

I corpi locali non intesi quindi, come parassiti dello Stato, ma attivi e responsabili, indipendenti nell'amministrare, ma non autonomi nel fare politica (Adorni, 2009, p. 241 - 242); lo Stato rimaneva al di sopra promulgando le leggi e garantendone la corretta attuazione sul territorio facendo uso della figura del prefetto. Nel 1891 Crispi ritornerà sulla questione prefettizia e provinciale proponendo un disegno di legge sul riassetto di uno, e la creazione di nuovi enti nell'ambito dell'altro<sup>20</sup>: soprattutto per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, egli proponeva la creazione di un distretto, senza alterare la tradizionale suddivisione in province, mandamenti e comuni, nel quale sarebbero state accorpate più province facenti capo ad una sorta di "super prefetto" il quale, a sua volta, era il rappresentante dell'esecutivo in tutti i rami dell'amministrazione. Ma nell'immaginario di Crispi non si prevedeva un decentramento *tout court*, egli voleva rendere più autorevole e funzionale l'amministrazione pubblica periferica senza però indebolire l'autorità statale; questo decentramento portato avanti nel progetto crispino si limitava all'ambito burocratico amministrativo e aveva il suo centro nella figura del prefetto, considerato rappresentante dell'autorità sovrana e guida della società civile (Ghisalberti, 2015, p. 211 e ss.). I progetti di riforma delle realtà comunali tornarono, senza successo, anche nel 1894 quando si iniziò a parlare di una circoscrizione amministrativa comunale, la quale prevedeva quattordici regioni la cui grandezza era decisa in base, in primo luogo, delle "affinità storiche", in

---

<sup>20</sup> Come ha ben spiegato Adorni (2009, p. 240 e ss.) il disegno di legge sulla revisione delle circoscrizioni amministrative e sulla creazione del distretto venne presentato il 20 gennaio 1891, insieme a quello sulle prefetture e sottoprefetture. Crispi chiese, per entrambi i progetti, la discussione d'urgenza con il metodo delle tre letture (introdotto l'anno prima per sveltire le procedure d'esame delle leggi), ma per l'opposizione incontrata da parte di alcuni deputati, al disegno di legge sulle prefetture dovette rinunciarvi.

secondo luogo al rapporto tra popolazione residente e territorio e, in terzo luogo, a una soglia minima e massima di Comuni da potervi ricomprendere (Bonini, 1997).

Collegata alla riforma degli enti locali è da iscriversi anche la *Legge per il collocamento in aspettativa, in disponibilità e a riposo per motivi di servizio dei prefetti del Regno*. Tale legge (e con essa tutti quei decreti satelliti che aumentavano le competenze e le funzioni di sorveglianza dei prefetti) consentiva al Governo di “sostituire prefetti e direttori generali per ragioni di servizio in deroga alle norme generali sulle disponibilità ed aspettative, senza però dare alcun inquadramento ai funzionari allontanati”. Non solo, all’art 7 aboliva l’incompatibilità tra l’ufficio di prefetto e la carica parlamentare: i prefetti tornavano quindi ad assumere una veste politica. Ma nell’immaginario di Crispi il prefetto «è funzionario governativo, attributo col quale egli giunge a ridefinire la tradizionale differenziazione tra prefetto politico e amministrativo. Al contempo politici e amministratori, i prefetti, secondo Crispi, si dividono tra “buoni” prefetti, efficienti amministratori e saggi mediatori politici, e “cattivi” prefetti, privi di doti di mediazione politica e quindi anche amministratori incapaci» (Adinolfi, 2009, p. 243). Il prefetto governativo quindi, nella logica di accentramento dei poteri, era un funzionario in grado di dirigere la provincia attuando le direttive del Governo e, allo stesso tempo, collaborando con quest’ultimo per aiutarlo a governare meglio «attraverso il già collaudato e maneggevole strumento prefettizio, corretto però da quella sorta di mandato fiduciario di cui è ora investito, Crispi tenta di respingere ciò che ormai è divenuto regola nel sistema politico, la preminenza cioè degli interessi particolari dei vari deputati locali non solo nel Parlamento ma anche nelle scelte del Consiglio dei ministri. Tuttavia, divenuto il perno dell’azione del governo alla periferia, proprio a partire dalla nuova legge comunale e provinciale, il prefetto viene sempre più visto come il simbolo della ‘tutela’ soffocante che l’esecutivo intende esercitare sulle istanze locali, la prova dei contenuti accentratori del ‘sistema’ crispino» (Adinolfi, 2009, p. 244).

Si può parlare a questo punto di una coerenza accentratrice che, secondo Allegretti (1989, p. 461-4) si basa su tre elementi.

Un primo elemento fa riferimento alla scelta operata riguardo alla legge Rattazzi del ’59: una legge lunga e minuziosa che non lasciava pressoché possibilità di autorganizzazione e autoregolazione statutaria ai comuni e alle province e che quindi li costringeva alla subordinazione più totale. Un

secondo elemento è rintracciabile nella concezione stessa di provincia la quale, essendo in possesso di funzioni così circoscritte, «non giustificava quasi la propria esistenza»<sup>21</sup> (p. 461). In fine, un ultimo elemento, è rintracciabile nell'istituto prefettizio poiché esso «si presentò come soluzione alternativa, attraverso il falso concetto del decentramento burocratico o gerarchico, rispetto a quella autentica dell'autonomia, sia perché fu l'affossamento dell'autonomia, in quanto organo di controllo sui comuni e le province».

### 1.3.5 L'era giolittiana

Il periodo giolittiano è conosciuto come il «periodo del decollo amministrativo» (Melis, 2001, p. 200). Anche se le riforme di Giolitti non furono numerose e importanti come quelle portate avanti nell'era crispina, si è assistito ad una espansione di funzioni delle amministrazioni sia centrali che periferiche in virtù dei nuovi compiti assunti dallo Stato. Come osserva Melis (2001, pp. 200-205) nei primi quindici anni del XX secolo si assiste ad almeno sei fenomeni sviluppatisi contemporaneamente. Un primo fenomeno viene identificato con una generale (ed esponenziale) crescita dell'amministrazione italiana collegata ad una crescita delle funzioni della stessa<sup>22</sup>. Altro fenomeno riscontrabile fu poi il cambiamento della composizione interna delle amministrazioni: il personale burocratico non veniva più reclutato al Nord d'Italia, bensì si assistette ad una «meridionalizzazione dell'amministrazione» che portava con sé una non facile comunicazione: «il sistema economico parlava i linguaggi del settentrione, il sistema istituzionale quelli del Mezzogiorno» (Melis, 2001, p. 201). In più si assistette ad un terzo fenomeno: un'accentuazione della caratteristica della pubblica amministrazione come mediatore sociale tra i vari interessi; questo portò con sé due ordini di conseguenze: una complicazione del procedimento amministrativo e un conseguente rallentamento dello stesso. Un quarto fenomeno invece riguardò il nuovo rapporto che l'amministrazione instaurò con la politica. Ci si riferisce a quelle commissioni speciali create per

---

<sup>21</sup> Addirittura, con la legge Rattazzi, alle province erano stati tolti gli stanziamenti obbligatori e i carichi stradali lasciandogli solo il controllo sui comuni (Allegretti, 1989, p. 461-4)

<sup>22</sup> Questa crescita amministrativa, come si è detto, veniva da importanti estensioni degli apparati burocratici. Un esempio importante possono essere la creazione di amministrazioni speciali per la gestione della legislazione per il Mezzogiorno e l'assunzione di nuovo personale per gestire interventi statali come la nazionalizzazione delle Ferrovie avuta nel 1903, o il potenziamento di servizi già esistenti quali Poste e Telegrafi (Melis, 2001, p. 200 e ss.)

analizzare ed elaborare le legislazioni riguardanti il Mezzogiorno, o anche l'attività consultiva che svolgeva l'amministrazione o ancora tutti quegli uffici speciali che si vennero a creare accanto ai ministeri. Altro fenomeno fu poi il nascere di un pluralismo amministrativo: anche se la struttura fondamentale dell'amministrazione ottocentesca non era cambiata (venivano fatte delle modifiche ai ministeri e aggiunto, nel 1913, il nuovo Ministero delle Colonie), si assisteva alla moltiplicazione soprattutto delle funzioni economiche della burocrazia. «Nacquero allora le prime amministrazioni parallele: uffici speciali dotati di relativi margini di autonomia gestionale e finanziaria, organi decentrati preposti globalmente al coordinamento di politiche regionali o di settore, aziende autonome, [...] speciali apparati allocati presso i ministeri -al centro- o in periferia» (Melis, 2001, p. 203). Ma questa nuova organizzazione di funzioni nascondeva dentro di sé una visione del tutto diversa da quella che aveva ispirato le riforme del secolo precedente. Infatti per esempio, la struttura dell'Ina (Istituto Nazionale delle Assicurazioni), creato nel 1911, sconvolgeva l'assetto centralizzatore di Rattazzi e Crispi: esso era stato pensato con delle strutture snelle, poche regole essenziali e rapporti di lavoro interni di tipo privatistico che poco si conciliavano con l'imponente sistema dei controlli.

Un ultimo fenomeno è poi rappresentato dalla nascita di un primo sindacalismo del pubblico impiego dove soprattutto socialisti e riformisti si impegnarono nelle battaglie per il riconoscimento dei «diritti degli impiegati» e nel rivendicare economicamente le categorie più svantaggiate. Giolitti dal canto suo accettava tali pretese, ma teneva duro sulle rivendicazioni di potere; infatti nel 1908 il Parlamento votò, con larga maggioranza, la così detta *legge capestro* la quale regolamentò la figura del dipendente pubblico stabilendone per la prima volta diritti e doveri, ma senza alterare il modello gerarchico creato nel secolo precedente (Melis, 2001, p. 205).

Era proprio il Parlamento italiano, agli inizi del '900, il fulcro dell'azione legislativa anche se le competenze relative al Consiglio dei Ministri furono notevolmente allargate in quegli anni e con esse le funzioni al livello locale di chi ne dipendeva. Il Prefetto primo fra tutti: ad esso venne infatti dato il compito di controllare l'attuazione della nuova legislazione sociale (Cassese, 2014, p. 142) e richiesta una particolare capacità personale di intervento nella vita politica ed economica della provincia, per occupare un ruolo di "mediatore" nel conflitto sociale.

Alle antiche mansioni di rappresentanza statale sul territorio e gestione della provincia, il prefetto giolittiano si vide aggiunta quella di avvocato degli interessi locali: «ed infatti i prefetti divennero tutori delle nuove esperienze che si andavano facendo al livello locale, dove i comuni furono i più operosi creatori di istituti giuridici (regolamenti edilizi e di polizia rurale, sull'uso delle acque, sui pascoli; pubblici macelli, mercati generali, vivai e semenzai pubblici, cattedre di istruzione agraria, preventori e ambulatori ecc.)» (Cassese, 2014, p. 142). I prefetti pertanto rimanevano figure chiave ed erano considerati quasi come dei tecnici generalisti all'interno dell'apparato burocratico locale.

Che l'ampliamento delle mansioni pubbliche fosse un fenomeno che appariva quasi incontrollato, non si poteva dire altrettanto della crescita (e nascita) delle aziende ed enti pubblici. Attraverso la legge n.137 del 22 aprile 1905 venne creata la prima azienda delle ferrovie riscattando le concessioni che in precedenza lo Stato aveva dato ad enti privati. Con la nazionalizzazione delle ferrovie nasceva il primo modello di gestione imprenditoriale estesa al livello nazionale; ma, per quanto innovativo fosse il provvedimento, faceva temere la possibilità della nascita «di una forma di opposizione allo Stato dentro lo Stato» (Cassese, 2014, p. 152). La paura di una eventuale perdita di controllo da parte dello stato su queste nuove aziende non poteva ovviamente che portare al conseguente ridimensionamento delle stesse e alla preferenza a queste degli enti pubblici. Organismi già noti, ma solo al livello locale, che ora entravano a pieno titolo nella gestione pubblica dello stato. È stato rilevato che l'impronta liberista non aveva condotto, da un punto di vista della burocrazia, alla ricerca del «meno Stato possibile», ma ad un tentativo al fine di individuare un nuovo modo di organizzazione del potere pubblico (Melis 1988, p. 12).

#### 1.4 L'amministrazione durante la Prima Guerra Mondiale e il primo dopoguerra

Durante il periodo bellico, iniziato con la dichiarazione di guerra all'Austria il 24 maggio 1915, l'Italia si trovava nel dover riorganizzare i suoi apparati amministrativi tanto centrali quanto periferici per far fronte alle nuove necessità della guerra. Una delle prime esigenze era proprio quella della riconversione di alcune strutture e la creazione di nuovi apparati in quei settori particolarmente rilevanti dal punto di vista bellico: così questi nuovi apparati venivano impiegati per produzione di materiale bellico, per l'assistenza di militari e civili e per l'approvvigionamento delle materie prime.

Tra il 1916 e il 1919 vennero affiancati ai ministeri già esistenti il Ministero dell'Industria, Commercio e Lavoro, dei Trasporti marittimi e ferroviari, il Ministero per l'Assistenza militare e le pensioni di guerra, per le Terre liberate, nonché quello per le Armi e munizioni (Sepe, Mazzone, 1998, p. 251). Non solo, vennero anche istituiti numerosi apparati speciali, che apparivano dislocati rispetto agli altri all'interno di ministeri, come il Commissariato generale per l'Aeronautica o quello per la produzione dei combustibili nazionali. Fu proprio questa nuova articolazione di uffici che, durante la prima guerra mondiale, portò alla rottura dei rigidi e piramidali schemi interpretativi dell'era liberale per introdurre di più agili e snelli "presi in prestito" dal mondo economico e privato.

Ma il panorama della burocrazia italiana negli anni della guerra appariva confuso anche per colpa della mancanza di personale: la leva obbligatoria toglieva infatti impiegati dagli uffici pubblici. Così, nel 1916 (l. n. 400 del 9 aprile), venne prevista l'assunzione degli avventizi, ossia lavoratori esterni alla pubblica amministrazione, tecnici e soprattutto donne che fino ad allora ne erano rimaste escluse. Ma a seguito della diminuzione di personale, alcuni servizi divennero semplificati e a livello locale le mansioni dei prefetti si dilatarono: viene infatti conferita loro la facoltà di ordinare, in casi di necessità, la riduzione del consumo dell'energia elettrica e del gas e di sospendere il transito delle linee ferroviarie meno frequentate (Sepe, Mazzone, 1998, p. 252) ; o anche la facoltà di ordinare riduzioni del consumo di energia elettrica «limitando l'illuminazione dell'interno delle case e delle vetrine degli esercizi pubblici, sospendendo l'esercizio delle linee ferroviarie meno frequentate, di imporre la diminuzione della pressione nella distribuzione del gas (decreto luogotenenziale n.163 del 7 febbraio 1917)» (Sepe, Mazzone, p. 263)

Ma, finita la prima guerra mondiale, e con essa le esigenze del periodo bellico, la necessità principale appare quella di una riorganizzazione burocratica nel senso di una modernizzazione. I «controlli inutili» esercitati dal centro fino ai rami più lontani del sistema sono ora presi di mira per aspirare ad un'amministrazione più autonoma e responsabile (Melis, 1988, p. 11-20). La conoscenza diretta della guerra aveva insegnato alla classe dirigente di allora<sup>23</sup> l'impossibilità di una ulteriore espansione dei compiti dello Stato (che peraltro aveva portato quasi alla creazione di una amministrazione

---

<sup>23</sup> Ci si riferisce al gruppo della «Critica sociale» (Ruini e Petrocchi, per fare due nomi tra i più importanti), ai settori burocratici più moderni nati nel primissimo dopoguerra dove si era distinta la figura del burocrate generalista e infine alle burocrazie "speciali", come per esempio quella delle Poste e Telegrafi e dei Lavori pubblici, a forte caratterizzazione industriale. Sul punto si veda Melis (1988, p. 14)

nell'amministrazione): la necessità di riordino sociale e amministrativo ora, pretendeva l'abbandono degli antichi e tradizionali criteri di selezione e l'aspirazione a modelli privatistici avvantaggiando rapporti di lavoro basati sulla contrattazione di personale "misto". «Così l'amministrazione del dopoguerra affronta la pace carica di contraddizioni, e soprattutto disarmata di fronte ai nuovi orizzonti che le si prospettano: l'esperienza del conflitto le ha fatto acquisire nuove potenzialità, indicandole la via di una razionalizzazione all'insegna di una produttività e di una maggiore sensibilità per i compiti dello Stato: ma allo stesso tempo ha posto in crisi la tranquilla solidità delle tradizioni legalistiche dell'anteguerra, aprendo un'oscura prospettiva di contaminazione esterna dalla quale nascono nuovi, irrisolti problemi d'identità» (Melis, 1988, p. 24)

## 1.5 Il ventennio fascista

### 1.5.1 il tracollo dello Stato liberale e i primi anni del Fascismo

Nel primo dopoguerra, periodo tra il 1919 e il 1922, dimessosi il ministro Orlando, sale al governo Francesco Saverio Nitti il quale, si trova di fronte, oltre alla questione della ricostruzione dello Stato italiano, altre importanti questioni internazionali (come per esempio la questione di Fiume) e non. Nel novembre del 1919 furono indette nuove elezioni a suffragio universale maschile (introdotto quest'ultimo nel 1918) nelle quali si registra la vittoria dei popolari e dei socialisti. Il periodo liberale era ormai al tramonto e a niente servì consegnare nelle mani di uno stanco Giolitti, nel giugno del 1920 la guida del governo: dimessosi anche lui infatti, il potere passa brevemente a Bonomi (fino al febbraio 1922) e a Facta (fino all'ottobre 1922) che però non riuscirono a fermare l'avanzata di Mussolini.

L'amministrazione del primo dopoguerra viveva anch'essa una situazione di incertezza dovuta ai nuovi modelli sperimentatisi nel periodo bellico che avevano di fatto spazzato via le tradizioni gerarchiche cavouriane e giolittiane. Divenne perciò di vitale importanza, come si accennava prima, «semplificare la struttura della pubblica amministrazione attraverso la soppressione di uffici inutili e la riduzione di personale superfluo, nonché risanare il deficit pubblico mediante il contenimento delle spese di settore» (Sepe, Mazzone, 1998, p. 298). Da un punto di vista amministrativo si registrarono in questo periodo un evento da un lato, e un fenomeno dall'altro, che condizionarono gli apparati



burocratici: il primo è la creazione di un ruolo unico per i gradi della carriera amministrativa centrale e provinciale dell'Interno, il secondo è una vasta «meridionalizzazione», degli uffici periferici prima e di quelli centrali poi. Per quanto riguarda il primo avvenimento è importante segnalare le riforme portate avanti da Nitti nel 1919; con il r. d. n. 2122 del novembre di quell'anno venne stabilito il nuovo ordinamento dell'Amministrazione dell'Interno: la novità principale era rappresentata dalla «costituzione di un Ruolo Unico per ogni categoria tra gli impiegati dell'Amministrazione Centrale e quelli dell'Amministrazione Provinciale, con decorrenza dal 1° dicembre 1919» (Sepe, Mazzone, 1998, p. 308). I gradi dell'amministrazione all'art. 2 della legge del 1919, per la parte che qui interessa, apparivano quindi suddivisi in Prefetto, Viceprefetto, Consigliere e consigliere aggiunto; e in ogni prefettura presente sul territorio italiano vi era la possibilità, da parte del Ministro dell'Interno, di assegnare un ragioniere “secondario” per aiutare e coadiuvare, e in necessità prendere il suo posto, il ragioniere capo.

Per ciò che invece riguarda il secondo fenomeno, ossia la massiccia meridionalizzazione dell'amministrazione italiana, (contrapposta alla “piemontesizzazione” avuta durante l'unificazione quando le leggi sardo-piemontesi erano state estese a tutti i territori del regno, è interessante osservare, come hanno indicato Sepe e Mazzone (1988, p. 303-304) partendo da uno studio che Nitti pubblicò nel 1900 su “La riforma Sociale”, che nel 1920 (anno preso in considerazione per lo studio della ricerca dei due autori) erano in servizio 96 prefetti di cui 6 fuori ruolo, così ripartiti per aree geografiche: Nord = 28; Centro = 16; Sud e Isole = 51. Dalla seguente suddivisione di personale è facile notare come più della metà dei prefetti fossero meridionali o provenienti dalle isole italiane.

Ma in questo periodo l'istituto prefettizio subisce una perdita di centralità di cui aveva sempre goduto e questo dovuto alle grandi trasformazioni politiche e sociali che imperversavano l'Italia nei primi anni del dopoguerra: l'inflazione e le ondate di scioperi dovute alla carestia e alla disoccupazione con conseguenti occupazioni delle fabbriche ad opera degli operai. La classe politica liberale di questo periodo insomma, non fu in grado di gestire tumulti e rivendicazioni che velocemente stavano portando alla guerra civile nel paese (Sepe, Mazzone, 1988, p. 316) e, da un primo, lento sgretolarsi dell'apparato centrale, ne seguì una conseguente perdita di potere di quello periferico: l'istituto

prefettizio che fino a pochi anni prima era espressione forte e presente del governo centrale sul territorio, ora iniziava a cedere<sup>24</sup>.

L'arrivo al potere di Benito Mussolini nell'ottobre 1922 segnò poi il definitivo tramonto dell'era liberale iniziata il secolo precedente. Anche se la fascistizzazione dello Stato fino al 1925 proseguì a rilento (Melis, 1988, p. 142) la classe dirigente dell'epoca vedeva in questo processo una valida occasione per eliminare definitivamente la vecchia mentalità burocratica che aveva dominato gli anni precedenti. Le riforme ispirate dal Ministro (prima delle Finanze e poi del Tesoro) Alberto De Stefani nel primo periodo del regime erano infatti tese a rafforzare i tratti tradizionalisti e conservatori dell'amministrazione; ci si riferisce qui al R.d.l. del 16 agosto 1926 n. 1387, che vietava per un triennio nuove assunzioni di personale non di ruolo e nomine a personale di ruolo, e la legge del 24 dicembre 1925 n. 2300 sugli «impiegati infedeli» e quindi «incompatibili con le generali direttive politiche del governo». Come ha scritto Melis (1988, p. 163) il funzionario fascista era visto «come incarnazione della statualità mussoliniana, antropologicamente all'opposto del suo predecessore dell'Italia liberale: partecipe dell'attività del partito, assiduo frequentatore delle palestre e sale di scherma [...], inserito in un'amministrazione moderna, profondamente rinnovata negli ambienti e nei metodi di lavoro». E questo portò inevitabilmente ad una «smobilitazione amministrativa» mirante alla sburocratizzazione degli apparati che però, dietro la facciata dell'espressione «pochi e ben pagati» celava in verità l'idea dell'epurazione di quel personale considerato «esorbitante»<sup>25</sup> (Melis, 2001, pp. 207-208).

### 1.5.2 Province e prefetti: i primi provvedimenti legislativi

Durante i primi anni del dopoguerra e l'avvento al potere del Fascismo molti dei provvedimenti legislativi si concentrarono sulla pubblica amministrazione e soprattutto sul tema del potere

---

<sup>24</sup> Come sostengono Sepe e Mazzone (1988, p. 316 e ss.) c'è da aggiungere che, nonostante il controllo stesse passando sotto le squadre fasciste e che conseguentemente i prefetti venivano «relegati ai margini», l'istituto continuava a possedere delle prerogative importanti; e che soprattutto, negli uffici prefettizi, erano presenti gli uffici di polizia, sanitari e scolastici i quali consentivano ancora che la figura del Prefetto mantenesse contemporaneamente funzioni di polizia, di tutela e di controllo sulle Amministrazioni Locali.

<sup>25</sup> A farne le spese dell'«epurazione» furono soprattutto il personale sindacalizzato e le donne e, come scrive Melis (1996, p. 425 e ss) i provvedimenti ebbero però come risultato più evidente quello di «invecchiare» l'amministrazione non consentendo il ricambio generazionale che avrebbe facilitato la fascistizzazione.

provinciale e la figura prefettizia. Per sciogliere l'intreccio normativo di provvedimenti, circolari e soprattutto riforme, è bene capire quali sono state le tappe più importanti che hanno cambiato la fisionomia degli apparati periferici e dei poteri dei prefetti.

Anzitutto, appare doveroso ricordare l'atteggiamento che il fascismo ebbe nei confronti dell'apparato provinciale. Le province dei primi anni venti erano per la maggior parte governate da giunte popolari di tipo socialista o liberale e, ovviamente, al fine dell'instaurazione della dittatura, ciò non poteva essere tollerato, o comunque i fascisti provarono sin da subito a diminuire i poteri di tali giunte. La tendenza del regime quindi, si caratterizza per essere estremamente violenta (Aimo, 2007, p. 61) (anche se in larga parte sorretta da azioni legali) ed utilizzata al fine di controllare i poteri locali assoggettandoli. Per molto tempo, infatti, si assiste ad un'alternanza di posizioni estreme che oscillano tra la totale abolizione e l'accettazione delle province. Già nel 1923 si prospettava l'idea di un'abolizione delle stesse, reputate "enti inutili e parassitari" (Aimo, 2007, p. 60-63), ma questa posizione venne in seguito scartata anche se al prezzo di una profonda trasformazione dell'intero apparato.

C'è da sottolineare che le più concrete resistenze all'abolizione delle province venivano dalle organizzazioni sindacali direttamente coinvolte e interessate nel contesto provinciale: furono diversi a tal proposito gli attori tra cui l'Unione delle Province, la Federazione nazionale delle Province e quella degli impiegati provinciali (Aimo, 2007, p. 63). Le resistenze alla suddetta abolizione non provenivano però solo dal mondo sindacale, ma anche dall'interno stesso del partito: la sostituzione ipotizzata in quegli anni delle province con circoscrizioni ed enti di maggiore grandezza territoriale, veniva giudicata pericolosa ai fini dell'unità nazionale oltre che ritenuta una «inutile duplicazione dei livelli intermedi» (Aimo, 2007, p. 63); venivano quindi "salvate" le province riconoscendogli ancora una utilità come intermediare tra Stato e Comune nella tradizione amministrativa italiana.

Il primo importante provvedimento in materia provinciale coincide sicuramente con la nascita di cinque nuove province (Trieste, Istria, Zara, Trento, Ionio e La Spezia) create sulla base della legge delega al governo del 3 dicembre 1922. Nel corso del 1924 poi, si aggiungerà la provincia di Carnaro;

ma sarà solo nel 1927 (r.d. 2 gennaio n. 1) che il numero delle province italiane arriva a 92<sup>26</sup> (Aimo, 2007, p. 69). Di rilevante importanza appare anche il r.d. del 30 dicembre 1923 n. 2839 il quale voleva trasformare le province in apparati “tecnico-amministrativi” assoggettati ancora di più al potere centrale; e per ottenere il risultato, era importante chiaramente privarle della loro connotazione più spiccatamente politica. Veniva così abolita la figura del presidente del Consiglio provinciale e operato un trasferimento di funzioni di quest’ultimo al presidente della Deputazione, organo collegiale.

Ma la legislazione del 1923 veniva già ripresa e modificata nel 1925 da due importanti leggi: la l. n. 1094 del 18 giugno e la l. n. 2125 del 22 novembre. Entrambi i provvedimenti mostrano però ancora quell’ambivalenza di posizioni che caratterizzava i primi anni del fascismo: con la prima legge infatti, veniva reintrodotta la figura del presidente del Consiglio provinciale; con la seconda invece, veniva allargato l’elettorato attivo alle donne «anche al fine di accreditare, specie all’estero, l’immagine di un regime aperto alle loro esigenze, culturalmente non regressivo e socialmente avanzato» (Aimo, 2007, p. 64)

Soprattutto nel novembre del 1925 venne presentata al parlamento dal Ministro dell’Interno Federzoni una legge riguardante l’estensione dei poteri dei Prefetti<sup>27</sup> che mirava, tra le altre cose, a rendere più incisiva l’azione di controllo e sorveglianza esercitata dai prefetti al fine di evitare il mancato coordinamento tra i vari livelli istituzionali e ovviamente mantenere l’unità accentratrice. Su questo punto è poi interessante soffermarsi sulla legge del 24 dicembre del 1925 n. 2263 rientrante nelle c.d. “leggi fascistissime” che si ebbero tra il 1925 e il 1926. Tale legge aveva reso costituzionale la superiorità e la preminenza politica di Mussolini: è in questa occasione che viene creata la figura di “Capo del Governo Primo Ministro Segretario di Stato” (art. 2). Inoltre, all’ art. 3, veniva solennemente proclamato che «Il Capo del Governo Primo Ministro dirige e coordina l’opera dei Ministri, decide sulle divergenze che possono sorgere tra di essi, convoca il Consiglio dei Ministri e lo presiede», così anche i prefetti si trovavano ad avere una chiara e definita supremazia sui rappresentanti dei vari ministeri.

---

<sup>26</sup> Le province create nel 1927 erano diciassette: Aosta, Bolzano, Brindisi, Castrogiovanni, Frosinone, Gorizia, Matera, Nuoro, Pescara, Pistoia, Ragusa, Rieti, Savona, Terni, Varese, Vercelli e Viterbo.

<sup>27</sup> La tornata del 27 novembre 1925 è reperibile in: <http://storia.camera.it/regno/lavori/leg27/sed112.pdf> (Atti parlamentari, Legislatura XXVII, sessione 1924-25, Camera, Documenti)

Tornando però alla legge del novembre 1925, si rese necessario, al fine di rendere effettiva la sorveglianza dei prefetti, di un ulteriore provvedimento: si si riferisce alla legge del 3 aprile 1926 n. 660. Una legge breve, composta solo di tre articoli la quale «sottolineava la funzione affidata ai prefetti di assicurare unità d'indirizzo politico allo svolgimento dei diversi servizi di spettanza dello Stato e degli enti locali» (Franzese, 1998, p. 11). Il primo articolo dava infatti ai prefetti il compito di assicurare «l'unità di indirizzo politico» sottostando alle generali direttive del Governo e nell'ambito dei territori loro assegnati; coordinavano poi gli uffici pubblici sorvegliando i servizi di questi ultimi «salvo i rapporti con l'amministrazione della giustizia, della guerra, della marina, dell'aeronautica e delle ferrovie con i provveditorati delle opere pubbliche per il Mezzogiorno e le isole» (cfr. § art. 1). All'articolo 2 invece, al fine di rendere esecutive il precedente del articolo, si dava la facoltà al prefetto di poter convocare una serie di funzionari per accertare l'andamento dei servizi che essi soprintendevano<sup>28</sup>. Infine all'art. 3 veniva confermato il controllo che il prefetto aveva sul personale amministrativo degli uffici presenti nella sua provincia. Non gli veniva quindi conferito un potere di sovraordinazione gerarchica sul territorio, bensì riconfermato e accentuato il ruolo di garante, direttivo e di controllo (Sepe, Mazzone, 1998, p.353).

Ma l'opera accentratrice e di subordinazione della dittatura non si arresta alla figura del prefetto e alle nuove disposizioni in materia provinciale; due importanti decreti legge del 1926 (il n. 273 e il n. 1910 rispettivamente del febbraio e del settembre) da un lato abolirono le elezioni comunali, dall'altro crearono la figura del Podestà, figura di nomina regia che racchiudeva nelle sue mani i poteri che un tempo erano appartenuti al sindaco, alla giunta e al consiglio. Al prefetto in questo caso, veniva dato il compito di sorvegliare sui capi delle amministrazioni comunali «di cui poteva proporre al ministro dell'interno il trasferimento e la revoca, e quello di decidere sull'istituzione, nei comuni con meno di

---

<sup>28</sup> I funzionari in questione, elencati puntualmente nel testo di legge, erano: l'intendente di finanza; il provveditore agli studi, nelle province ove ha sede, e un funzionario o un capo di istituto da lui delegato; i subeconomi degli edifici vacanti; l'ingegnere capo del genio civile, l'ispettore forestale; il direttore provinciale delle poste e dei telegrafi; l'ispettore forestale; i direttori delle cattedre ambulanti di agricoltura; l'ingegnere capo del regio corpo delle miniere; l'ispettore del lavoro; i comandanti di porto dei maggiori scali marittimi della provincia. Inoltre, potevano essere chiamati a partecipare alle riunioni collegiali anche i procuratori del Re dei tribunali della provincia per tutti quegli affari amministrativi di loro competenza nonché «altri capi di uffici che svolgano la loro attività nell'ambito della provincia, ritenga di volta in volta opportuno convocare» (cfr. § art. 2)

5000 abitanti, delle Consulte municipali, i cui membri erano nominati per un terzo con decreto prefettizio e per due terzi su designazione di enti scelti dal prefetto» (Franzese, 1998, p. 11).

### 1.5.3 La seconda ondata di provvedimenti legislativi: dal 1927 al 1939

Il gennaio 1927 si aprì con una grande novità: l'abolizione di tutte le sottoprefetture e il conseguente trasferimento del personale e delle relative funzioni alle prefetture. Inizialmente il regime fascista voleva solo decentrarne alcuni poteri alle prefetture, ma con la legge n. 1 se ne dichiarò l'abolizione; come hanno scritto Sepe e Mazzone (1998, p. 355) «si può argomentare tale scelta, considerando che, con l'avvento del regime totalitario le Sottoprefetture avevano perso la loro principale funzione, che aveva arrestato i precedenti progetti di soppressione: il controllo delle elezioni» e, continuano, «d'altra parte, per il controllo capillare delle amministrazioni locali, oltre al potenziamento della figura prefettizia, si era avuta l'introduzione della figura del Vice Prefetto Ispettore (R.D. 23.20.1925, n.2113). Questi aveva funzioni di vigilanza, sulle amministrazioni provinciali e comunali, da esercitarsi attraverso visite periodiche e saltuarie, con la facoltà di adottare sanzioni disciplinari a carico di quei segretari, impiegati, agenti e salariati, in servizio presso gli enti locali, che avessero svolto azioni incompatibili con le direttive politiche del Governo».

L'abolizione delle sottoprefetture quindi portava, nella visione di razionalizzazione, ad un maggiore controllo esercitabile sui soli uffici delle prefetture, ad un aumento di personale senza pesare sul bilancio dello Stato e soprattutto all'evitare intralci tra prefetture e sottoprefetture su determinate materie. Il prefetto rimaneva il vertice indiscusso dell'apparato burocratico provinciale come conferma anche la seguente circolare del 5 gennaio 1927 indirizzata a tutti i prefetti del regno nella quale lo stesso Mussolini affermava: «Il Prefetto è la più alta autorità dello Stato nella Provincia. Egli è il rappresentante diretto del Potere Esecutivo Centrale. Tutti i cittadini devono rispetto e obbedienza al più alto rappresentante politico del Regime Fascista, e devono subordinatamente collaborare con lui per rendergli più facile il compito.» E continuava: «Il Prefetto deve porre la massima diligenza nella difesa del Regime contro tutti coloro che tendono ad insidiarlo o a indebolirlo [...] Il Prefetto fascista non è il Prefetto dei tempi demoliberali. Il Prefetto deve prendere tutte le iniziative che tornino

di decoro al Regime<sup>29</sup>». Circolare questa che, secondo Cifelli (2008, p. XXV) riflette il comportamento ambiguo di Mussolini nei confronti dell'istituto: operando su due fronti voleva, da un lato, rendere effettivo il passaggio dal partito alla carriera prefettizia, dall'altro, mostrare un "buona disposizione" nei confronti dei prefetti per poter così affermare il potere e la supremazia fascista sulle istituzioni statali.

Fu però nel dicembre del 1928 che gli organi di governo provinciali subirono le più grandi limitazioni: con la legge del 27 dicembre n. 2962 venivano aboliti il Consiglio, la Deputazione provinciale e il presidente. A sostituzione di questi ultimi veniva posta un organo collegiale, il Rettorato, con a capo un Preside<sup>30</sup> al quale, coadiuvato da un vicepresidente, venivano assegnate le funzioni svolte in passato dal presidente della Deputazione; mentre al rettorato passavano quelle demandate al Consiglio. Qualsiasi caratterizzazione politica ed elettiva veniva tolta nominando con decreto reale, su proposta del Ministro degli interni, sia il rettore sia il preside, i quali rimanevano in carica per un periodo di quattro anni, rinnovabili. Va detto, a mo' di conclusione, che il prefetto aveva la facoltà di intervenire, anche se senza voto, nelle riunioni del Rettorato (art. 129), esercitando sui membri che lo componevano una non indifferente pressione politica (Aimo, 2007, p. 65). Questa movenza conferma l'atteggiamento autoritario di tendenza alla riduzione dei margini di autonomia gestionale delle amministrazioni periferiche e si iscrive in un più generale processo di «svuotamento dall'interno e mortificazione» delle loro funzioni.

Ma a rendere gli istituti ancora più assoggettati al controllo centrale contribuì la legge n. 383 del 3 marzo 1934 la quale prevedeva che in ogni provincia dovesse essere vigente un servizio ispettivo portato avanti da amministratori alle dipendenze del prefetto «volto ad assicurare, mediante visite saltuarie e periodiche presso l'amministrazione provinciale e le amministrazioni comunali, l'ordinato funzionamento ed il regolare andamento dei pubblici servizi, nonché l'esatta osservanza delle disposizioni normative» (Sepe, Mazzone, 1998, p. 396). Alcune delle competenze primarie dei prefetti rimanevano quelle di assicurare che le direttive generali del Governo fossero eseguite

---

<sup>29</sup> Il testo integrale della circolare del 5 gennaio 1927 è consultabile al seguente link: [http://www.150anni.it/webi/\\_file/documenti/province/Centro%20e%20periferia%20nell'Italia%20fascista/A4Crisilibdo\\_c08.pdf](http://www.150anni.it/webi/_file/documenti/province/Centro%20e%20periferia%20nell'Italia%20fascista/A4Crisilibdo_c08.pdf)

<sup>30</sup> Come si trova nel saggio di Aimo (200, p. 64) il rettorato era composto, oltre al preside, da un numero di membri che poteva variare da sei ad otto a seconda dell'entità della popolazione della provincia: sei per le province che avevano meno di 300.000 abitanti, più di sei se le province avevano dai 600.00 abitanti e oltre.

correttamente, di garantire l'unità di indirizzo politico nell'esecuzione dei servizi al livello locale e vigilando soprattutto su quelli riferiti all'amministrazione della Giustizia, della Guerra, della Marina dell'Aeronautica e delle Ferrovie. Se la dittatura fascista allargò le prerogative prefettizie e contribuì a rendere i prefetti stessi molto potenti, si preoccupò però contestualmente di assoggettarli ad altri funzionari; primo fra tutti al comandante dei carabinieri della provincia, al questore di polizia della provincia e al segretario nazionale del partito i quali, riferivano al Duce qualsiasi comportamento reputato sbagliato; in più, essi erano soggetti ai controlli degli uffici di investigazione politica regionale e provinciale (M.VS.N.) da un lato, e degli ispettori regionali dell' O.V.R.A. (Soprano, 1958).

Riassumendo quindi, sono tre le conclusioni a cui si arriva relativamente al periodo fascista: «a) il carattere autoritario, gerarchico e antidemocratico della riforma dell'assetto provinciale voluta dal fascismo; b) la scarsa importanza che, nel ventennio, rivestono le province, anche a ragione della loro tradizionale natura "artificiale", ed a motivo del loro depotenziamento funzionale operato dal regime; c) la tendenziale subordinazione dell'ente locale intermedio rispetto all'ordinamento prefettizio e ai massimi rappresentanti dello Stato in periferia» (Aimo 2007, p. 70).



## CAPITOLO II

### L'AMMINISTRAZIONE PERIFERICA NELLA COSTITUZIONE REPUBBLICANA

#### 2.1 Dalla seconda Guerra Mondiale alla Costituente

##### 2.1.1 Amministrazione e prefetti della seconda Guerra Mondiale

Il 10 giugno 1940 l'Italia entra in guerra a fianco della Germania nazista (Crosetto, 2010, p.33); il periodo che ne seguirà, fino al 1943 sarà un periodo molto movimentato a causa dello sforzo bellico che lo stato italiano dovrà affrontare sul piano interno e internazionale. Da una parte, il Ministero dell'Interno dovrà farsi carico di nuove funzioni che gli verranno attribuite, dall'altra, nell'ottica dell'argomento qui preso in esame, i Prefetti dell'epoca fascista si troveranno nella condizione di svolgere mansioni di regolazione della vita sociale nelle province sotto il loro controllo per far fronte alle fortissime contrapposizioni sociali del periodo (Sepe, Mazzone, 1998, p. 415). Tra l'altro, per effetto del massiccio intervento statale in gran parte dei settori della vita pubblica e privata del paese avevano proliferato gli Enti pubblici e, in tale contesto, al prefetto era assegnato un ruolo di mediatore politico. Un ruolo non semplice da esercitare perché sempre sottoposto a pressioni di tipo politico derivanti da contesti istituzionali e dalle realtà provinciali che non era possibile ignorare. L'amministrazione derivante dalla dittatura fascista, e che ora si accingeva ad affrontare la guerra, seguiva un'architettura fortemente gerarchizzata attraverso la quale il Governo era in grado di controllare e talvolta punire l'impiegato o il funzionario che non rispondessero adeguatamente ai doveri loro imposti. Ma al di là degli oneri di guerra e i nuovi compiti dello stato, non si registrano tappe normative o nuovi importanti provvedimenti legislativi adottati riguardanti l'istituto prefettizio e la gestione provinciale. Saranno invece gli attori del primissimo dopoguerra (italiano) a partorire leggi importanti in materia.

### 2.1.2 Tra epurazione e mantenimento: il dopoguerra italiano e primi provvedimenti amministrativi

All'indomani della seconda Guerra mondiale, proclamato dal Generale Badoglio l'avvenuta firma dell'armistizio di Cassibile con gli alleati l'8 settembre 1943 (Caretti, De Siervo, 2014, p.75), lo stato italiano si trova a dover fronteggiare prima la liberazione definitiva dalle truppe tedesche del territorio e poi la ricostruzione sociale e delle istituzioni. È in questa cornice che s'inseriscono i primi provvedimenti amministrativi posti in essere dal Governo e il Ministero dell'Interno; provvedimenti condizionati anche dalla presenza degli Alleati sul suolo italiano (Cifelli, 2008, p. 1).

Anzitutto va ricordato che, dichiarata la fine del regime fascista permanevano, all'interno degli apparati istituzionali e amministrativi italiani, funzionari che si erano ritrovati più o meno coinvolti con la dittatura; soprattutto, tra questi, molti prefetti. In molte tra le più importanti prefetture, (Bologna, Firenze, Genova, Palermo, Napoli, Torino e Venezia) infatti, era stato inserito personale che aveva dimostrato un'adesione formale al regime, anche se non si riuscì mai a trasformare completamente il prefetto in *Prefetto Fascista* (Cifelli, 2008, p. XXIII).

Era opinione di molti (ad esempio dell'On. Lussu<sup>31</sup>) che l'istituto andasse abolito. A tal proposito è interessante citare le parole di Luigi Einaudi scritte sul supplemento alla *Gazzetta Ticinese* il 17 luglio 1944; ritenendo l'istituto il simbolo dell'accentramento dello stato, se ne auspica l'eliminazione dall'ordinamento italiano con queste parole: «perciò il delenda Carthago della democrazia liberale è: Via il prefetto! Via con tutti i suoi uffici e le sue dipendenze e le sue ramificazioni! Nulla deve più essere lasciato in piedi di questa macchina centralizzata; nemmeno lo stambugio del portiere. Se lasciamo sopravvivere il portiere, presto accanto a lui sorgerà una fungaia di baracche e di capanne che si trasformeranno nel vecchio aduggiante palazzo del governo. Il prefetto napoleonico se ne deve andare, con le radici, il tronco, i rami e le fronde». Ma nonostante i pareri contrari, la soppressione del centenario istituto non si verificò anche se venne riconfigurato e ridimensionato. Nel primo dopoguerra e durante la liberazione si pensò piuttosto a lasciare nelle mani dell'Assemblea Costituente l'ultima decisione in merito al mantenimento dell'istituto concentrandosi su altri tipi di provvedimenti.

---

<sup>31</sup> Nel lavoro di Cifelli (2008, pp. XIV e ss.) sono riportati esempi di vari scambi di opinioni tra l'On. Lussu e l'On. Ruini all'interno della II sottocommissione per la discussione del progetto costituzionale.

Una delle necessità che apparivano primarie era eliminare tutti quegli istituti e strutture con il quale il regime fascista aveva imposto la propria ideologia. Parte dello smantellamento era sicuramente l'epurazione della burocrazia ritenuta collaboratrice della dittatura. Durante il c.d. "Governo dei quarantacinque giorni", due prefetti di carriera che si succedettero alla guida del Ministero dell'Interno, Bruno Fornaciari e Umberto Ricci, misero in moto un'operazione di pulizia amministrativa che colpì anche alcuni dei loro colleghi: «il primo (in carica fino al 9/8/43), tra la fine di luglio ed i primi di agosto, collocò a riposo 20 prefetti, ne trasferì 5, ne nominò 11 e ne richiamò in servizio altri 5. Il secondo (in carica dal 9/8/43 all'11/2/44) mise a riposo altri 24 prefetti, ne trasferì 42, 6 furono quelli messi a disposizione, 6 le nuove nomine e 2 quelli richiamati in servizio» (Sepe, Mazzone, 1998, p. 459). L'operazione di pulizia agiva sia su un fronte esterno, sia su uno interno: da un lato, infatti, permetteva di trovare facilmente dei "capri espiatori" a cui addossare parte delle colpe dell'amministrazione, dall'altro permetteva, almeno superficialmente, che la carriera prefettizia apparisse "ripulita". Furono soprattutto i trasferimenti di personale quelli maggiormente presi in considerazione poiché era opinione abbastanza comune che vedere un nuovo prefetto in una provincia, e quindi assistere ad un ricambio generale dell'amministrazione, significasse rinnovamento rispetto al periodo di dittatura appena trascorso. «Gli uomini nuovi, furono così tutti inviati in sede per assicurare sul fatto che alla costituzione di un nuovo Governo corrispondessero, in periferia, nuovi Rappresentanti. [...] Era uno dei segnali che il Governo voleva inviare, pur consapevole che si trattasse più di operazione di facciata con risvolti di natura epurativa, che di un reale rinnovamento» (Cifelli, 2008, p. 34).

È tra la fine del 1943 e l'inizio del 1944 che inizia la vera e propria fase della "defascistizzazione" delle amministrazioni dello Stato, degli Enti Locali e parastatali, delle aziende pubbliche o comunque sottoposte sotto la vigilanza dello stato e di quelle private che erogavano servizi di interesse pubblico (Melis, 1996, p. 425 e ss.); furono emanati quindi il Regio Decreto Legge 28 dicembre 1943 n°29/B, (successivamente integrato dal R.D.L. 12 aprile 1944 n.101)<sup>32</sup> e il decreto legislativo luogotenenziale del 27 luglio 1944 n° 159, rimasto in vigore fino al dicembre 1945. Questo provvedimento prevedeva

---

<sup>32</sup> Al quale seguirono altri provvedimenti importanti: R.d.l 6 gennaio 1944 n. 9, con il quale si richiamavano i licenziati dal fascismo per cause politiche; R.d.l 13 aprile 1944 n. 110, con il quale venne istituito l'Alto Commissariato per l'epurazione nazionale del fascismo; R.d.l 23 aprile 1944 n. 134, che provvide a punire i delitti e gli illeciti del fascismo e creò un nuovo Alto Commissariato, abolendo il precedente, "per la punizione dei delitti e degli illeciti del fascismo".

al Titolo II l'epurazione dell'amministrazione e al Titolo V l'organizzazione dell'Alto commissariato; i vari articoli individuavano poi i soggetti sottoposti a giudizio di epurazione e istituivano anche un tribunale di secondo grado e una commissione centrale. Come ha sostenuto Melis (1996, p.425 e ss.) l'epurazione ha avuto due effetti: «il primo fu la sua stessa farraginosità e ambiguità, che ne favorì sin dall'inizio un'applicazione parziale e reticente; il secondo fu la resistenza che, ugualmente da subito, incontrò nell'amministrazione e in gran parte dello stesso schieramento politico antifascista». L'epurazione durò, come già accennato, fino al 1946 ma, ufficialmente, fu il decreto legge 7 febbraio 1948 n. 48 insieme alla legge 14 maggio 1949 n. 326 che scrissero la parola "fine" e chiusero un periodo che segnò notevolmente l'amministrazione italiana. Tra l'altro, fino al 1945 essa procedette a rilento e, un anno dopo l'emanazione del decreto luogotenenziale 9 novembre 1945 n. 702, il Consiglio di Stato-sezione speciale per l'Epurazione denunciava un arretrato di 8.720 ricorsi da sommare a quelli che si sarebbero avuti fino alla fine degli anni '40<sup>33</sup>.

### 2.1.3 L'approdo alla Costituente, dibattito centro-periferia e Commissione Forti

Nel dicembre del '45 iniziarono la lunga serie di esecutivi del governo De Gasperi<sup>34</sup>. La guida del Ministero dell'Interno fu lasciata nelle mani di Giuseppe Romita e poi, dopo qualche tempo a Giuseppe Spataro. Iniziava la stagione della Costituente, la quale avrebbe portato alla stesura del testo costituzionale italiano. Già il 31 luglio del 1945, sotto il governo Parri, veniva istituito il Ministero per la Costituente<sup>35</sup> nel quale un posto importante lo aveva occupato il dialogo sulla riorganizzazione della Pubblica Amministrazione italiana. A tal proposito, l'anno precedente, era stata creata una commissione per la riforma, a sua volta organizzata in sette sottocommissioni, e affidata alla presidenza di Ugo Forti: le sette sottocommissioni avrebbero dovuto incaricarsi di decentramento amministrativo, amministrazione locale, regioni, burocrazia, sindacalismo nella P.A., giustizia

---

<sup>33</sup> Sul punto, e per approfondire, si veda Melis, 1996, pp. 425-436

<sup>34</sup> I governi De Gasperi furono sette in tutto e coprono un arco di tempo che va dal 10 dicembre '45 al 16 luglio '53 (Sepe, Mazzone, 1998, p. 468).

<sup>35</sup> Il Ministero per la Costituente fu istituito con il decreto luogotenenziale 31 luglio 1945, n. 435, approvato dal Consiglio dei ministri del 12 luglio 1945. Fu uno dei primi provvedimenti del Governo Parri ([https://www.senato.it/3182?newsletter\\_item=1404&newsletter\\_numero=132](https://www.senato.it/3182?newsletter_item=1404&newsletter_numero=132))

amministrativa e legge generale sulla pubblica amministrazione (Sepe, Mazzone, 1998, p.469 e ss.; Melis, 1996, p. 437-452).

Il 21 novembre del 1945 venne istituita, presso il Ministero per la Costituente, la Commissione per la riorganizzazione dello Stato la quale, dedicò parte della propria relazione alla posizione del Governo in periferia, alla sua rappresentanza e quindi anche alla figura del prefetto in quanto organo dello stato centrale a livello locale. La relazione della Commissione, che poi servì da base alla costituente, fu consegnata poco dopo il 21 novembre 1945, giorno in cui chiuse i lavori. La Commissione aveva concentrato principalmente la sua attenzione sul problema della necessità del governo di possedere una rappresentanza nelle circoscrizioni dello Stato, sulle attribuzioni di detta rappresentanza e sulla sua eventuale costituzione. La figura prefettizia rimaneva ovviamente al centro del dibattito a causa dell'ambiguità del ruolo che aveva ricoperto fino ad allora: la sua evidente ingerenza, in passato, nel campo politico, faceva prendere in considerazione una nuova ridefinizione dell'istituto alternando però posizioni che volevano la sua sostituzione con un organo elettivo, votato dai cittadini, o un funzionario non appartenente ai quadri dell'amministrazione. L'opposizione più forte all'istituto venne dal Professor Arturo Carlo Jemolo il quale riteneva che nelle varie province italiane sarebbero dovuti essere presenti dei funzionari governativi e non dei prefetti; le funzioni poi, avrebbero dovute essere circoscritte, limitate e definite nell'ambito amministrativo di competenza del Ministero dell'Interno. In pratica, queste avrebbero dovuto riguardare il generale controllo sui comuni e sulle opere pie e la tutela della pubblica igiene (Sepe, Mazzone, 1998, p. 470). Ma oltre alla "nuova" figura del funzionario governativo, Jemolo era sostenitore della necessità di un organo elettivo, che si ponesse a capo di una regione o gruppo di province, al quale venissero affidati poteri più forti e incisivi di natura politica: a quest'ultimo infatti sarebbero stati assegnati la tutela dell'ordine pubblico e la direzione della pubblica sicurezza. Ma la proposta non incontrò l'appoggio sperato e anzi, come riportano Sepe e Mazzone (1998, p. 470), la sottocommissione al termine dei lavori esprime in tal modo i suoi indirizzi:

«le attribuzioni di natura politica del prefetto, ove non possano essere separate da quelle propriamente amministrative, siano notevolmente ridotte, quanto alla materia e quanto all'estensione, limitandosi alla materia cioè dell'ordine pubblico, dell'igiene e della sanità, sempre che ricorra il presupposto dell'urgenza e il prefetto debba agire in tali situazioni che non comportino l'intervento tempestivo

del governo centrale; le attribuzioni amministrative del prefetto siano parimenti ridotte, trasferendosi di regola, quelle che rientrano nella competenza istituzionale di ministeri diversi da quello dell'Interno e uffici periferici, che hanno nelle rispettive materie compiti tecnici o amministrativi specializzati e che perciò possano agire con maggior senso di responsabilità o liberi da preoccupazioni di ordine politico; quanto al coordinamento delle attività degli organi amministrativi locali, questa esigenza può essere soddisfatta, mediante la creazione di organi collegiali composti dai rappresentanti delle singole amministrazioni interessate e con l'eventuale partecipazione di cittadini esperti nelle singole materie».

La relazione della Commissione Forti II ebbe grande impatto sulle decisioni della Costituente tant'è che una delle prime decisioni prese in materia dopo la promulgazione della Costituzione Italiana nel 1948 fu la legge dell'8 marzo n. 277 (del 1949) sostitutiva dell'art. 19 del Testo Unico della Legge Comunale e provinciale del 1934 nella quale vennero ridisegnati ruolo e compiti del prefetto. Sulle attribuzioni del prefetto la legge recitava così:

«Il prefetto rappresenta il potere esecutivo nella provincia. Esercita le attribuzioni a lui demandate dalle leggi e dai regolamenti e promuove, ove occorra, il regolamento di attribuzioni tra l'autorità amministrativa e l'autorità giudiziaria. Vigila sull'andamento di tutte le pubbliche amministrazioni e adotta, in caso di urgente necessità, i provvedimenti indispensabili nel pubblico interesse nei diversi rami di servizio. Ordina le indagini necessarie nei riguardi delle amministrazioni locali sottoposte alla sua vigilanza. Invia appositi commissari presso le amministrazioni degli enti locali territoriali e istituzionali, per compiere, in caso di ritardo o di omissione da parte degli organi ordinari, previamente e tempestivamente invitati a provvedere, atti obbligatori per legge o per reggerle, per il periodo di tempo strettamente necessario, qualora non possano per qualsiasi ragione funzionare. Tutela l'ordine pubblico e sovrintende alla pubblica sicurezza, dispone della forza pubblica e può richiedere l'impiego di altre forze armate. Presiede gli organi consultivi, di controllo e giurisdizionali sedenti presso la prefettura».

Veniva mantenuto quindi il riconoscimento formale della figura del prefetto quale rappresentante del Governo nella provincia e veniva anche riconfermato il carattere generale delle sue attribuzioni: il

potere di vigilanza sulle pubbliche amministrazioni e sulla pubblica sicurezza con anche la possibilità di adottare atti contingibili e urgenti per esigenze di sicurezza pubblica (art. 2 del TULPS).

## 2.2 Il 1948: la Costituzione Italiana

Il 2 giugno 1946 si svolsero contemporaneamente il referendum istituzionale che decretò l'abolizione della monarchia (12.717.923 voti a favore e 10.719.284 voti contrari (Martines, 2000, 187-8)) e le elezioni dei deputati dell'Assemblea Costituente con il compito di redigere il testo costituzionale repubblicano. La discussione del progetto presentata dalla "Commissione dei 75" (designati dal Presidente d'Assemblea Meuccio Ruini proporzionalmente ai colori politici dell'assemblea stessa), iniziò nel marzo 1947 per essere terminata nel dicembre dello stesso anno. Dalla votazione finale emersero 453 voti favorevoli e 62 contrari (Martines, 2000, p. 188) ed il testo venne promulgato lo stesso 27 dicembre entrando in vigore dal 1 gennaio del 1948.

Vi è da aggiungere che la Costituzione Italiana, oltre ad essere scritta e rigida, già in ciò differenziata da altri tipi di costituzioni, è anche stata votata ed è convenzionale, nel senso che le forze politiche che l'hanno redatta erano tra loro in contrasto su molti dei temi che vi sono trattati<sup>36</sup>.

### 2.2.1 Gli apparati periferici: Regioni, Province e Comuni dell'Italia repubblicana

La più grande novità della Carta Costituzionale del 1947, nelle materie che qui interessano, è sicuramente l'architettura periferica dello Stato; inserendo nell'ordinamento Italiano l'ente *Regione*, il testo costituzionale ne elencava, all'art. 117 le materie in cui essa possedeva la potestà legislativa e, nel successivo articolo 118, le riconosceva le funzioni amministrative nelle stesse materie salvo quelle di interesse esclusivamente locale le quali potevano essere attribuite, con leggi della Repubblica, alle Province, ai Comuni o ad altri Enti Locali. Sempre all'art. 118 c.3 si stabiliva che «la Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri Enti Locali o valendosi dei loro uffici»

---

<sup>36</sup> Si pensi per esempio alle divisioni ideologiche che esistevano tra le forze cattoliche, marxiste e liberali dell'Italia repubblicana proporzionalmente rappresentate in Assemblea (Martines, 2000, p. 185)

L'esigenza di decentramento che era emersa in sede costituente viene così concretizzata in quello che è stato chiamato *regionalismo cooperativo* (Martines, 2000, 651 e ss.) nel quale i rapporti tra lo Stato e gli enti dotati di autonomia non si dispiegano solo sull'onda della separazione delle rispettive competenze, ma le attribuzioni di ciascun ente vengono inserite in un contesto di cooperazione e (leale) collaborazione specialmente dove esistono dei vincoli di maggiore interdipendenza tra gli interessi nazionali e le attribuzioni locali.

Ma come afferma Bifulco (1996), i fini della Carta Costituzionale Italiana, così come delineati nel 1947, portavano direttamente ad un «regionalismo a supremazia statale» (p. 185 ss.). E ciò perché da una parte, prevedendo un simile riparto delle competenze, con una già limitata sfera di azione delle Regioni, lo Stato si trovava nella condizione di imporre le norme legislative principali lasciando solo quelle legislative di dettaglio alle Regioni (art. 117); dall'altro, nelle materie in cui le Regioni possedevano la potestà legislativa esclusiva e, conseguentemente amministrativa (art. 118), lo Stato, volendo compiere la sua funzione di indirizzo e coordinamento sull'attività amministrativa regionale, si trovava di fatto a limitarle ugualmente. Questo sistema di riparto delle competenze, veniva considerato un sistema di cooperazione tra i più innovativi e progressivi; ma come si è appena cercato di illustrare, esso appariva invece fundamentalmente limitativo e anzi, lasciava le Regioni italiane fortemente assoggettate al potere centrale.

Gli spazi della legge-cornice, nel pensiero dei padri costituenti, hanno prodotto in verità forti squilibri tra i due livelli, statale e regionale, nettamente favorevoli allo Stato; e questo anche a causa della mancanza di una seconda camera elettiva che potesse rappresentare gli interessi regionali (Bifulco, 1995, p. 185 e ss.).

Non a tutte le Regioni italiane però è stato riservato lo stesso trattamento. Nel 1947 vengono previste, all' art. 116 le Regioni a Statuto Speciale, le quali godono appunto di una *specialità* rispetto a quelle ordinarie; il testo costituzionale recitava infatti così: «Alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino-Alto Adige, al Friuli-Venezia Giulia e alla Valle d'Aosta sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia, secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali». L'esigenza di attribuire particolari condizioni di autonomia non era stata sentita solo in sede costituente: già nel primo dopoguerra e durante l'inizio del processo di democratizzazione del paese, forme «estremistiche di



federalismo» fino ad arrivare al separatismo, si erano fatte sentire in Sicilia e in Sardegna (Bonfiglio, 1973, p. 37 e ss.). È per questi motivi che anche in sede costituente molti tra le figure di spicco della politica italiana si pronunciarono a favore di più ampie concessioni; uno tra questi fu sicuramente Togliatti il quale l'11 marzo 1947, nella seduta pomeridiana dell'Assemblea si pronunciò così: «[...] Pur essendo unitari, siamo però d'accordo per la concessione di un regime particolare di larga autonomia a determinate regioni, e cioè alla Sicilia, alla Sardegna e alle zone di lingue e nazionalità miste. Nelle grandi isole italiane mediterranee si sono creati infatti una situazione particolare economica e politica e un particolare clima psicologico che impongono quella soluzione. Qui deve quindi esser concessa l'autonomia più larga. A questo non facciamo nessuna obiezione in questo campo, anzi siamo all'avanguardia della lotta per la libertà dei popoli siciliano e sardo in un'Italia democratica<sup>37</sup>».

La più grande differenza che le Regioni a statuto speciale hanno rispetto alle ordinarie è proprio nel modo in cui esse possono disciplinare la propria organizzazione interna: per mezzo della previsione dell'art. 116, le Regioni a statuto speciale adottano statuti con leggi costituzionali; cosa che invece non era prevista per quelle ordinarie. Nel dettato costituzionale del 1947 infatti, era previsto solo che: «Ogni Regione ha uno statuto il quale, in armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica, stabilisce le norme relative all'organizzazione interna della Regione [...] Lo statuto è deliberato dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti, ed è approvato con legge della Repubblica». Legge della Repubblica quindi, non legge costituzionale. Tali leggi costituzionali di approvazione degli statuti speciali infatti, arrivarono subito dopo la promulgazione della Costituzione nel 1948: l. cost. 26 febbraio 1948, n. 2, "Conversione in legge costituzionale dello Statuto della Regione siciliana"<sup>38</sup>; l. cost. 26 febbraio 1948, n. 3, "Statuto speciale per la Sardegna"; l. cost. 26 febbraio 1948, n. 4, "Statuto speciale per la Valle d'Aosta"; l. cost. 26 febbraio 1948, n. 5, "Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige"; l. cost. 31 gennaio 1963, n. 1, "Statuto speciale della Regione

---

<sup>37</sup> Il dibattito completo della sessione dell'11 marzo 1947 in sede costituente è disponibile al seguente link: <http://www.nascitacostituzione.it/05appendici/01generali/03/index.htm?008.htm&2>

<sup>38</sup> È una conversione in legge poiché, a differenza di altre Regioni, alla Sicilia, era già stato concesso un ordinamento autonomo con uno statuto speciale adottato dal Governo nazionale per mezzo del d. lgs. Ltg. 455/ 1946 (Bin, Falcon, 2012, p. 71)

Friuli-Venezia Giulia"; e l. cost. 10 novembre 1971, n. 1, "Modificazioni e integrazioni dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige".

All'art. 124, ora abrogato, veniva poi disciplinata la figura del Commissario del Governo «residente nel capoluogo della Regione, [il quale] soprintende alle funzioni amministrative esercitate dallo Stato e le coordina con quelle esercitate dalla Regione». Questa nuova figura, nata con la Costituzione, aveva quindi compiti di raccordo e coordinamento tra il potere centrale e quello periferico; dipendendo direttamente dal Governo, il Commissario assumeva la funzione di controllore di un soggetto politico (Schilardi, 2016, p. 2). Chiara era l'intenzione del costituente al momento della creazione di questa nuova figura: istituire una rappresentanza statale a livello regionale al fine di sovrintendere alle attività amministrative dello stato per coordinarle con quelle regionali. Le specificazioni del Commissario del Governo però arrivarono più tardi. Con la legge n. 62 del 1953 (poi abrogata nel 1993), prevedeva che esso presiedesse l'organo che esercitava il controllo sugli atti dell'amministrazione regionale (CORECO); inoltre egli poteva convocare il consiglio regionale interessato, entro dieci giorni dal ricevimento dell'invito del Presidente del Consiglio dei Ministri, alla sostituzione della Giunta o del suo Presidente, nel caso in cui avessero compiuto degli atti contrari alla Costituzione o per gravi violazioni di legge. Con la legge n. 108 del 1968 venivano conferiti al Commissario i poteri di indire le elezioni regionali, di disporre la determinazione dei seggi del consiglio regionale a la loro ripartizione nelle varie circoscrizioni, inoltre era legittimato a promuovere l'azione giudiziaria per la verifica della composizione del consiglio stesso e dell'eleggibilità dei suoi componenti. Altre specificazioni poi, arrivarono con il D.P.R n. 616 del 1977 si predisponendo, in aggiunta, che il Commissario fungesse da tramite per l'esercizio del potere di sostituzione da parte del Governo in caso di perdurata inattività degli organi regionali nell'esercizio delle funzioni loro delegate sottoposte a termini previsti dalla legge<sup>39</sup>.

Per ciò che invece riguarda l'ente Provincia, inserito formalmente nella Costituzione nel già citato articolo 114, veniva poi disciplinato negli articoli 128, 129 e 133. Senza entrare nel merito delle attribuzioni provinciali, le quali saranno abbondantemente trattate in seguito, ritengo opportuno

---

<sup>39</sup> È da ricordare in questa sede, che la figura del Commissario del Governo è sopravvissuta nel nostro ordinamento fino alla riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, anno in cui è stato abrogato l'art. 124 Cost. Ma già con il DLgs n. 300 del 1999 venivano trasferite le sue funzioni al Prefetto preposto all' UTG.

riportare le parole pronunciate dal Presidente della Commissione per la Costituente Ruini che, il 7 giugno 1947, in sede di assemblea disse: «[...] Cosa avviene ora? La questione è portata qui. Sorge prima di tutto il problema della Provincia. Si sente e si riconosce da molte parti, credo di poter dire da tutti, che non si può sgretolare e distruggere la Provincia, ente che, pur avendo funzioni ristrette, ha una sua organizzazione e tradizione, sentita e difesa dalle popolazioni, e non si può metterlo nel nulla [...] La Costituzione dovrà, a mio avviso, dare con una sua norma rilievo e dignità ai Comuni, alle Province, alle Regioni: rinviando ad apposita legge di valore costituzionale la determinazione e la distribuzione delle loro funzioni e dei loro servizi amministrativi. Sarà un'opportuna revisione, se alla Provincia, che ha oggi magri compiti e buoni uffici, verranno affidati altri servizi che oggi, ad esempio, sono adempiuti meno efficientemente dai Comuni (ad esempio per le strade). Alla Regione saranno attribuiti servizi propri da compiere — almeno normalmente — mediante ed attraverso gli uffici provinciali e comunali, in modo da evitare una nuova burocrazia, una quinta ruota del carro, come dicevo nel discorso del 1914, che l'onorevole Conti mi ha fatto l'onore di citare. Si aggiunga che, nella mia concezione, alle Regioni sarebbero da affidare, oltre e direi più che funzioni proprie, funzioni di coordinamento delle attività amministrative provinciali e comunali. Queste le idee che espongo qui, dal mio seggio di deputato, e non da quello di presidente della Commissione dei settantacinque. Sono idee di oggi, in piena coerenza con quelle di ieri e di domani<sup>40</sup>».

Le funzioni delle Regioni, dopo la loro previsione in Costituzione, saranno poi disciplinate solo nei primi anni '70 insieme all'approvazione degli statuti ordinari.

## 2.3 La prima e la seconda regionalizzazione

### 2.3.1 Il ritardo nell'approvazione della legislazione attuativa del Titolo V e l'approvazione degli statuti ordinari

Dopo l'approvazione del testo costituzionale, nelle disposizioni trans. e fin. (VIII e IX), vi era stato stabilito che le elezioni consiliari avrebbero dovuto essere indette entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione stessa e che, entro tre anni, la Repubblica avrebbe dovuto adeguare «le sue leggi

---

<sup>40</sup> Il testo integrale della sessione del 7 giugno 1947 è consultabile al seguente link:  
<http://www.nascitacostituzione.it/05appendici/06p2/05p2t5/02/index.htm?011.htm&2>

alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle regioni» (Bin, Falcon, 2012, p. 78). Ciò, come è noto, non avvenne per lungo tempo, tanto che solo nel 1968 venne approvata la legge elettorale regionale (l. del 17 febbraio n. 108) e nel 1970 la legge finanziaria (l. del 16 maggio 1970 n. 281). Un ritardo così importante viene imputato all'ostruzionismo presente in Parlamento in quegli anni che ha portato ad un continuo rinvio dell'adozione dei provvedimenti legislativi necessari all'attuazione delle regioni ordinarie. Come hanno chiaramente esposto Bin e Falcon (2012, p. 79 e ss), gli anni del secondo dopoguerra sono stati duri per l'Italia: al «crescente sviluppo industriale del nostro paese, fonte indiscutibile di squilibri territoriali, si rispose con un massiccio intervento del potere pubblico nell'economia (attraverso i grandi enti pubblici economici e le c.d. partecipazioni statali) e con una forte centralizzazione degli apparati amministrativi»; ciò ovviamente, era in contrasto con l'idea di un avanzato regionalismo o addirittura di federalismo. La Regione inoltre, veniva considerata quasi più come «ente strumentale» che come soggetto avente potere di indirizzo politico, idea che cambierà con la citata legge n. 108.

Le prime elezioni consiliari si ebbero nel mese di giugno del 1970, a seguito delle quali le Regioni italiane dovettero approvare il loro primo statuto. L'articolo della costituzione facente riferimento agli statuti e alla loro approvazione (art. 123) recitava così: «Ogni Regione ha uno statuto il quale, in armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica, stabilisce le norme relative all'organizzazione interna della Regione. 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 deliberato dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti, ed è approvato con legge della Repubblica». Già il procedimento di approvazione dello statuto, dovendo essere deliberato dal consiglio in prima battuta e poi approvato dal Parlamento in seconda battuta, sollevò non pochi dubbi sulla sua stessa natura giuridica (regionale o statale); ma si presentarono anche dei dubbi in merito alle materie disciplinate dagli stessi statuti. La Carta Costituzionale, stabiliva, al già citato art. 123, che la Regione, nel suo statuto, adottasse norme in merito all'organizzazione interna e al referendum; organizzazione concepita sia da un punto di vista politico, che da un punto di vista amministrativo e burocratico. Ma visto che «l'ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla regione» rientrava anch'essa tra le materie di competenza legislativa (e non statutaria) regionale, allora ci si orientò per una disciplina dei rapporti

tra i vari organi politici e sulla forma di governo, prediligendo infine il modello parlamentare-assembleare (Bin, Falcon, 2012, p. 81).

### 2.3.2 Il trasferimento delle funzioni alle Regioni

Ciò che comunemente viene chiamata *prima regionalizzazione* (Bin, Falcon, 2012, p. 81) è l'attuazione dell'VIII disp. trans. e fin. presente nel testo costituzionale, la quale, come già accennato prima, richiedeva la regolazione con legge della Repubblica di ogni ramo della pubblica amministrazione nel trasferimento alle Regioni delle funzioni statali. Nel vecchio articolo 117 Cost., erano elencate le materie di competenza legislativa delle Regioni raggruppabili, come verrà disposto poi dal DPR del 24 luglio 1977 n. 616, in quattro categorie o settori: servizi sociali; sviluppo economico; assetto e utilizzazione del territorio; ordinamento e amministrazione organizzativa. Ma le regioni non erano libere di emanare atti o provvedimenti legislativi a proprio piacimento sulle materie indicate come concorrenti bensì, queste ultime, dovevano sottostare ad un quadro normativo, una cornice, disegnata dal legislatore statale. Nel testo costituzionale si legge infatti al primo comma: «La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principî fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato [...]»; leggi chiamate appunto “quadro” o “cornice” con le quali lo Stato stabiliva i principi fondamentali lasciando le norme di dettaglio, emanate con legge regionale, alle Regioni.

Il primo vero consistente trasferimento di funzioni si ebbe nel 1972 e fu disposto dalla delega contenuta nella legge finanziaria adottata due anni prima (n. 281/1970). Nel gennaio di quell'anno, undici furono i decreti legislativi che cercarono di definire (in maniera frammentata) le funzioni amministrative regionali «individuandole tra quelle ministeriali trasferibili (secondo una tecnica che potremmo chiamare “burocratica”) e mantenendo allo Stato le competenze residue» (Bin, Falcon, 2012, p. 81). Ma se la competenza legislativa era concorrente, e quindi condivisa e ripartita, tra Stato e Regioni, lo stesso non si poteva dedurre per quella amministrativa: nel dettato costituzionale infatti, all'art. 118 primo comma veniva indicato che: «spettano alla Regione le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo, salvo quelle di interesse esclusivamente locale» e ciò presupponeva quindi una esclusione della competenza amministrativa statale nelle materie ivi indicate. Esclusione che, all'atto pratico, non avvenne perché molta della burocrazia statale e

ministeriale presente sul territorio si mostrava restia al trasferimento di uffici e personale e perché, in assenza delle leggi quadro, si pensava che le sole disposizioni legislative statali non sarebbero bastate a compiere il trasferimento (Bin, Falcon, 2012, p. 82).

Un secondo trasferimento di funzioni invece, si registrò intorno alla fine degli anni '70, attuando la legge delega n. 382 del 1975 con il già citato DPR 616/1977. Questa *seconda regionalizzazione* (Bin, Falcon, 2012, p. 82) fu sicuramente più completa della prima in quanto le leggi quadro adottate, procedendo questa volta per settori organici, aumentarono indubbiamente gli ambiti di competenza regionale. Tra le più importanti è opportuno citare la legge sulla contabilità regionale (335/1976); la legge sul servizio sanitario regionale (833/1978, poi modificata dal DLgs 502/1992 e sostituito dal DLgs 517/1993); quella sul pubblico impiego (93/1983, poi sostituita dal DLgs 29/1993) e quella sulla polizia locale (65/1986). Ma anche questo secondo trasferimento non sarà totale: «né la prima delega, né la seconda si proponevano lo scopo di riorganizzare *lo Stato nell'insieme delle funzioni amministrative* secondo principi generali. Esse si proponevano, piuttosto, di attribuire alle regioni quanto loro per Costituzione spettasse» (Bin, Falcon, 2012, p. 82). Sarà poi la legge “Bassanini I” (n. 59 del 1997) a operare un collegamento con l’art. 5 Cost. («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 principî ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento») riorganizzando lo stato in maniera globale e intendendolo come «insieme di organizzazioni preposte alle pubbliche funzioni» (Bin, Falcon, 2012, p. 82; Falcon, 1998, X).

## 2.4 Gli anni ottanta e novanta

### 2.4.1 La riscoperta del federalismo e le Bicamerali “Bozzi” e “D’Alema”

Nel corso degli anni ottanta e novanta il tema del regionalismo italiano, dopo le prime *regionalizzazioni*, inizia ad assumere grande importanza anche per merito della giurisprudenza costituzionale<sup>41</sup> la quale introduce il principio di “leale collaborazione” nelle sue decisioni come principio costituzionale regolante i rapporti tra Stato e Regioni. Di pari passo a questo processo

---

<sup>41</sup> Sul punto si veda Bin, Falcon, 2012, pp 85-86

giurisprudenziale, se ne registra un altro di tipo organizzativo e istituzionale quale lo svilupparsi del sistema delle conferenze (Bin, Falcon, 2012, p. 85) e di un federalismo cooperativo la cui massima espressione può considerarsi l'istituzione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome. Tale conferenza venne istituita formalmente con la legge n. 400 del 1988 (poi riformata con la legge n. 59 del 1997) «con compiti di informazione, consultazione e raccordo, in relazione agli indirizzi di politica generale suscettibili di incidere nelle materie di competenza regionale, esclusi gli indirizzi generali relativi alla politica estera, alla difesa e alla sicurezza nazionale, e alla giustizia» (art. 12, c1). Il raccordo creato tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome (di Trento e Bolzano) serviva quindi al fine di concretizzare a livello istituzionale proprio il principio (ancora) giurisprudenziale di leale collaborazione.

Ma sarà nel corso di tutti gli anni novanta che il tema della riforma del regionalismo tornerà a farsi strada nel dibattito politico del nostro paese. Come sostenuto da molti (Bin, Falcon, 2012, p. 86; Masciocchi, 2012, p. 7) è stata proprio l'ondata di inchieste giudiziarie che ha travolto i partiti “storici” della prima repubblica, e ha permesso la nascita e l'espansione del primo partito federalista e a tratti secessionista -la Lega Nord-, che favorirà il riaprirsi del tema regionale.

Già nel 1983 (il 14 aprile) veniva istituita in Parlamento la Commissione Bicamerale per le Riforme costituzionali con il compito di formulare delle proposte di riforme costituzionali e legislative. Ma l'anticipato scioglimento delle Camere fermò questo processo; qualche mese più tardi però, le Camere tornarono sull'argomento e di fatto, rinnovarono la commissione. Veniva prevista in particolare la creazione in ciascun ramo del Parlamento di una speciale commissione costituita di venti membri e avente gli stessi poteri attribuiti alle Commissioni in sede conoscitiva con l'intento, si legge testualmente<sup>42</sup>, di «formulare proposte di riforme costituzionali e legislative, nel rispetto delle competenze istituzionali delle due Camere, senza interferire nella loro attività legislativa su oggetti maturi ed urgenti, quali la riforma delle autonomie locali, l'ordinamento della Presidenza del

---

<sup>42</sup> Una interessante scheda di sintesi riguardante la Bicamerale del 1983 (c.d. Bicamerale Bozzi) è consultabile sia sul sito della Camera dei Deputati, sia su quello del Senato della Repubblica; in questo caso, parte delle informazioni sono state attinte dalla pagina del Servizio dei Resoconti e della comunicazione istituzionale, Ufficio delle informazioni parlamentari dell'  archivio  e  delle  pubblicazioni: [https://www.senato.it/documenti/repository/leggi\\_e\\_documenti/raccoltenormative/28%20-%20Riforme%20costituzionali/Homepage.pdf](https://www.senato.it/documenti/repository/leggi_e_documenti/raccoltenormative/28%20-%20Riforme%20costituzionali/Homepage.pdf)

Consiglio, la nuova procedura dei procedimenti d'accusa». Presidente della Commissione fu nominato Aldo Bozzi e la prima seduta si ebbe il 30 novembre dello stesso anno.

Il lavoro della Bicamerale fu vasto e articolato tanto che la relazione finale fu presentata alle Camere nel gennaio 1985; ma non si occupò in maniera specifica né delle Regioni né delle Province.

La differenza si cercò di farla con l'istituzione (l. 1/1997) della terza Bicamerale presieduta da D'Alema. Questa Commissione per le riforme costituzionali era composta da 35 deputati e 35 senatori, nominati dal Presidente della Camera dei deputati e dal Presidente del Senato della Repubblica su designazione dei gruppi parlamentari e rispettando la proporzione esistente tra i gruppi<sup>43</sup>. La bicamerale d'Alema lavorò su varie proposte per elaborare un progetto di riforma compiuto sulla parte seconda della Costituzione; tra queste spiccano senza dubbio quelle relative all'elezione diretta del Presidente della Repubblica e al rafforzamento della figura del Primo Ministro, l'eliminazione della fiducia preventiva e la trasformazione dell'ordinamento italiano in senso federale. Proprio su quest'ultimo punto, trovava spazio l'idea di una trasformazione del Senato in una *Camera delle Regioni* che mantenesse però una impronta regionalistica per non alterare il principio di unità e indivisibilità sancito all'art. 5 della Costituzione (Masciocchi, 2012, p. 8). Ma come è noto, il progetto della Bicamerale non fu poi approvato dall'assemblea e naufragò anche questo tentativo di trasformazione dell'ordinamento italiano.

Per concludere, rimangono in ultima analisi da segnalare tre provvedimenti legislativi: il primo è la legge n. 241 del 7 agosto 1990, la quale ha garantito la partecipazione e il coinvolgimento del cittadino nel procedimento amministrativo; il secondo provvedimento è la legge n. 142 del giugno 1990 la quale, ha contribuito a dare una nuova forma agli apparati comunali e provinciali attribuendo al Comune il ruolo di ente dotato di personalità giuridica e alla regione la facoltà di legislazione e programmazione (Schilardi, 2016, p. 3; Pangrazio, Politi, 2008, p. 70 e ss): l'art. 3 di questa legge infatti «attribuiva alle Regioni l'organizzazione dell'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i Comuni e le Province nell'ambito delle materie di cui all'art. 117 Cost. (vecchio testo), tramite leggi regionali che individuassero gli interessi comunali e provinciali in rapporto alle

---

<sup>43</sup> Una scheda di approfondimento sulla Bicamerale D'Alema è consultabile sulla pagina web del Servizio Studi della Camera dei Deputati al seguente link: <http://www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/legist/scheda01.htm>



caratteristiche della popolazione e del territorio» (Bin, Falcon, 2012, p. 87). Sembrava quindi che venisse lasciata alle Regioni il compito di allocare le competenze degli enti locali, compito confermato poi con le leggi Bassanini ma ribaltato con la modifica del Titolo V, la quale, in ultimo, ha riservato esclusivamente al legislatore statale la competenza a definire le funzioni fondamentali di Comuni e Province (art. 117.2, lett. p).

Un ultimo provvedimento è la legge n. 81 del 1993 la quale ha introdotto l'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia. Sia la legge n. 142 che la n. 81, confluite poi nel d.lgs. n. 267 del 2000, sono da inserire in un processo di valorizzazione degli enti locali che ha poi portato alla riforma costituzionale del Titolo V.

#### 2.4.2 La fine degli anni novanta: l'approdo alle leggi Bassanini e il Decreto Legislativo n. 300 del 1999

Il percorso evolutivo iniziato nei primi anni '90, come si è detto, terminerà con le riforme Costituzionali del 1999 e del 2001. Ma prima di arrivare a questo importante approdo è necessario analizzare un'altra tappa. Parlo in questo caso, delle c.d. leggi Bassanini (dal nome del loro redattore) le quali sono servite per "riassumere" un intero processo riformatore della pubblica amministrazione periferica iniziato un decennio prima. Come hanno sostenuto Pangrazio e Politi (2008, p. 70 e ss), gli obiettivi principali enunciati nelle leggi Bassanini (n. 59 del 1997, n. 127 del 1997 e n. 191 del 1998) sono stati principalmente quattro e hanno riguardato: il decentramento, la revisione dell'organizzazione delle strutture centrali, la semplificazione amministrativa e la riorganizzazione del lavoro. In merito al primo obiettivo- il decentramento- cambiano i rapporti che intercorrevano tra lo Stato centrale e gli Enti Territoriali o periferici poiché le competenze vengono ridistribuite in base al principio di sussidiarietà (sul punto si tornerà in seguito) ovvero avvicinare il più possibile il livello decisionale ai cittadini. In merito al secondo obiettivo -revisione dell'organizzazione delle strutture centrali-, esso viene postulato con la finalità che dette strutture centrali possano rispondere ai criteri di *efficacia*, *efficienza* ed *economicità*<sup>44</sup> nell'ottica del trasferimento di tutte quelle funzioni

---

<sup>44</sup> I tre principi qui menzionati sono stati introdotti formalmente nel nostro ordinamento con la già citata l. n. 241 del 1990 in merito alle regole sul procedimento amministrativo, aggiungendoli a quelli di imparzialità e buon andamento già previsti nel testo costituzionale. L'art. 1 infatti recita così: «l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, efficacia, pubblicità e trasparenza, secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario».

antecedentemente spettanti allo Stato centrale. Il terzo obiettivo- ovvero la semplificazione- già prevista nella legge n. 241 del 1990, mirava invece allo snellimento e la facilitazione del rapporto tra i cittadini, le imprese e le pubbliche amministrazioni con l'intento di ridurre le innumerevoli procedure ed eliminare molti di quegli adempimenti burocratici a cui doveva adempiere il cittadino. Infine, l'ultimo obiettivo delle leggi Bassanini -la riorganizzazione del lavoro, ovvero del pubblico impiego- venne raggiunto con la privatizzazione dei rapporti dei dirigenti e dei dipendenti e il potenziamento della preparazione degli impiegati pubblici<sup>45</sup>.

Le leggi Bassanini sono stati provvedimenti importanti i quali hanno introdotto una forma di «*federalismo amministrativo a Costituzione invariata*, ribaltando lo schema costituzionale di ripartizione delle attribuzioni tra Stato, Regioni ed Enti locali, attraverso il trasferimento o la delega dal centro alla periferia della generalità delle funzioni amministrative che non fossero strettamente collegate alla cura di interessi unitari (politica estera, difesa, giurisdizione, moneta, ecc.)» (Masciocchi, 2012, p. 7). Tra le leggi elencate, la più importante è stata sicuramente la legge n. 59 del 1997, la c.d. "Bassanini I" seguita poi dal d. lgs. N. 112 del 1998, grazie alla quale venne avviato un grande processo di decentramento delle funzioni a favore delle autonomie regionali e locali. La Bassanini I, comunemente considerata *atto materiale costituzionale*, prendeva le mosse dalle attese che si erano create in merito alla Bicamerale D'Alema che nel frattempo stava lavorando al progetto di riforma costituzionale ma che fallì (Masciocchi, 2012, p. 7).

Collegato alle leggi Bassanini rimane da segnalare un importante provvedimento, il D. lgs. n. 300 del 1999, il quale rappresenta un tassello fondamentale nel nostro ordinamento che in quegli anni metteva in pratica il primo vero decentramento. In ambito ministeriale con tale decreto, si è previsto un rinnovamento della figura prefettizia la quale assumeva una specifica qualifica di titolare dell'Ufficio Territoriale del Governo prevedendo inoltre l'accorpamento di tutti quei compiti degli uffici periferici delle amministrazioni diverse dagli affari esteri, giustizia, difesa, tesoro, finanze, pubblica istruzione e beni e attività culturali (art. 11). La prefettura quindi, si trasforma in Ufficio Territoriale del Governo mantenendo però tutte le sue precedenti attribuzioni, quelle non conferite espressamente ad altri uffici

---

<sup>45</sup> Queste riforme introdotte con le leggi Bassanini, riforme strutturali e funzionali, sono poi state raccolte nel Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali (d. lgs. N. 267 del 2000 (TUEL)

e quelle loro assegnate prima segnalate. Come riportato da Carlo Schilardi (2016, p. 4) questo riassetto funzionale operato a favore del sistema autonomistico, voleva evitare da una parte che si verificassero delle duplicazioni e delle sovrapposizioni, e dall'altra potenziare ulteriormente le funzioni unitarie mantenute dallo Stato con la finalità di assicurare la tenuta complessiva del sistema. Le finalità -sempre secondo Schilardi - erano: «1) completare la trasformazione in senso autonomistico dello Stato con un'amministrazione periferica che collaborasse ed interagisse con il sistema delle autonomie locali; e 2) applicare agli uffici locali dell'amministrazione centrale i principi di responsabilità e di unicità, in modo da superare frammentazioni, duplicazioni ed interferenze» (2016, p. 4).

Questo provvedimento aveva come fine ultimo e più generale quello avere una sola e unica voce dello Stato in periferia (Cassese, 2001, p. 874) ma mantenendo comunque una certa compenetrazione tra gli apparati statali e periferici, tra loro equiordinati: basandosi sulla delega conferita con la legge n. 59/1997, l'art. 11 del d.lgs. n. 300 quindi, si propone di razionalizzare la rappresentanza periferica sia sotto un profilo funzionale, in quanto l'UTG è definito organo periferico a competenza generale dello Stato, e per questo considerato una saldatura tra centro e periferia, sia sotto un profilo strutturale, poiché si propone di far fronte all'elevata frammentazione organizzativa dello Stato sul territorio.

## 2.5 La riforma del Titolo V Parte II della Costituzione

Il fallimento della Bicamerale D'Alema mise in luce la mancanza delle adeguate condizioni politiche necessarie a una riforma condivisa in Parlamento e costrinse il legislatore ad optare per una radicale riforma del Titolo V. riforma che avrebbe investito i rapporti tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, passando per una (quasi) completa revisione dell'allora art. 138.

Le tappe fondamentali di questa revisione sono sicuramente rappresentate dalla legge Cost. n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001, le quali, oltre a riformare il dettato costituzionale, hanno introdotto principi fino ad allora non costituzionalizzati quali quelli di sussidiarietà e di leale collaborazione.

### 2.5.1 La legge costituzionale n. 1 del 1999

La prima tappa del percorso costituzionale, come detto, prevede l'approdo alla legge Cost. del 22 novembre n. 1 del 1999 che ha dato una prima "scossa" alla nostra Costituzione modificandone gli

artt. 121, 122, 123 e 126 parte II, titolo V “Le Regioni, le Province, i Comuni”. Andando per ordine, la prima modifica apportata con la suddetta legge costituzionale riguarda l’art. 121 Cost. e in modo particolare il comma 3: viene infatti inserita la frase, riferita al Presidente della Giunta regionale, che amplia le sue prerogative passando da semplice rappresentante a organo che «dirige la politica della Giunta e ne è responsabile». Inoltre vengono in questo articolo nominati gli organi della Regione - Consiglio, Giunta e Presidente- i quali, se non possono essere interpretati come organi costituzionali, sono perlomeno stati definiti dalla giurisprudenza come organi di rilievo costituzionale (Sent. n. 209/1994) (Masciocchi, 2007, p. 164)

Per quanto riguarda invece l’art. 122 Cost., viene modificato al primo comma in modo rilevante: la precedente scrittura prevedeva che i casi di ineleggibilità e incompatibilità del Presidente, degli altri componenti della Giunta regionale e dei consiglieri regionali fossero stabiliti con legge della Repubblica; mentre ora la fonte legislativa a cui si deve far riferimento è la legge regionale («nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi»). È quindi la legge di ogni Regione che stabilisce quale debba essere il sistema elettorale e quale la durata degli organi elettivi regionali. Inoltre, l’ultimo comma del 122 Cost., modifica la vecchia dicitura che recitava «il Presidente e i membri della Giunta sono eletti dal Consiglio regionale tra i suoi componenti», introducendo una nuova regola per cui «il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto»; e non solo, «il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta». Queste modifiche portavano a concepire il nuovo assetto istituzionale delle Regioni in modo «presidenziale» per via dell’elezione diretta del Presidente della Giunta anche se manteneva dei tratti del modello «parlamentare» vista la permanenza del vincolo fiduciario tra legislativo ed esecutivo (Mazzetti, 2015, p. 418).

Passando invece all’art. 123, esso è stato oggetto di un ampliamento notevole; sono vari gli aspetti rilevanti di tale modifica. In merito allo statuto regionale (comma 2), vi è da dire che cambia il procedimento di approvazione; ne vecchio dettato costituzionale esso era approvato con legge dello Stato dopo la deliberazione del Consiglio, ora invece «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 quindi, per mezzo la doppia lettura da parte del Consiglio Regionale e l'eventuale sottoposizione ad un referendum per la sua definitiva approvazione, viene quasi completamente assimilato alle procedure di revisione costituzionale previste all'art. 138 Cost. Inoltre esso 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. I poteri attribuiti alle Regioni in ambito statutario appaiono in conclusione, piuttosto ampi; l'unico limite a suddetto potere rimane quello della legittimità costituzionale dello Statuto, con rimessione alla Corte Costituzionale che solo il Governo centrale può promuovere nel termine di trenta giorni dalla pubblicazione<sup>46</sup>.

Prendendo in esame l'ultimo articolo modificato, il 126 Cost., che attiene ai rapporti verticali tra Regione e Governo centrale da un lato, e i rapporti orizzontali tra gli organi della Regione dall'altro, esso prevede un rafforzamento ulteriore del ruolo del Presidente. Ma contestualmente a questo rafforzamento, la legge del '99 riproduce il principio del governo *neoparlamentare* già operante al livello comunale: *simul stabunt simul cadent* (Bin, Falcon, 2012, p. 89; Masciocchi, 2007, p. 162) prevedendo due vincoli alla permanenza in carica degli organi. Un primo vincolo è quello previsto al comma 4 nel quale si specifica che «il Consiglio regionale può esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta mediante mozione motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei suoi componenti e approvata per appello nominale a maggioranza assoluta dei componenti -e che- la mozione non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla presentazione». Mentre il secondo vincolo è quello previsto più avanti, sempre al comma 4, consistente nelle dimissioni *contestuali* della maggioranza dei componenti del Consiglio (Bin, Falcon, 2012, p. 158). Una faccia della medaglia vuole quindi che, in caso di dimissioni volontarie, rimozione, morte, impedimento permanente del Presidente (eletto questo direttamente dai cittadini secondo l'art. 122 c. 5) o di

---

<sup>46</sup> Si ricorda inoltre che all'art. 123 la L.C. 3/2001 aggiunge un ultimo comma: «In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali».

approvazione della sfiducia nei suoi confronti, si verifichino simultaneamente le dimissioni della giunta e lo scioglimento del Consiglio; l'altra che, alle dimissioni di oltre la metà dei Consiglieri corrispondano le dimissioni della Giunta e del suo Presidente<sup>47</sup>.

Insomma, grazie alla legge Costituzionale 1/1999, le Regioni appaiono nel nuovo quadro costituzionale dotate di ampie prerogative e soprattutto di potestà statutaria non essendo più previsto, come nel testo 1948, un unico «modellino di forma di governo identico per tutte le regioni (a statuto ordinario)» (Pangrazio, Politi, 2008, p. 7) ma anzi, questa potestà statutaria si allarga da un punto di vista sia procedurale (non più approvata con legge della Repubblica), che da un punto di vista del suo contenuto (in quanto le materie che questi possono disciplinare sono di più).

#### 2.5.2 La legge Costituzionale n. 3 del 2001

Il 18 ottobre del 2001, con soli sette voti di scarto, in Parlamento viene approvata la legge Cost. n. 3 di revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione. Legge che sarà poi confermata in sede referendaria il 7 ottobre dello stesso anno. Modificando complessivamente dieci articoli in tutto o in parte (artt. 114, 116, 117, 118, 119, 120, 123, 125, 127 e 132) e abrogandone altri (artt. 115, 124, 128, 129 e 130), la riforma costituzionale del 2001 ha sicuramente cambiato il sistema dei rapporti che investivano Stato, Regioni ed enti locali. Prendendo in esame l'art. 114 Cost., così come modificato, ci appare già cambiato il panorama "territoriale"; infatti la nuova dicitura recita così: «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. 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. Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento<sup>48</sup>». Anzitutto la prima novità da notare è che oltre all'aggiunta delle Città Metropolitane (ente di nuova creazione), anche lo Stato, prima non menzionato, rientra all'interno della Repubblica, in una posizione (quasi) equiparata, alla stregua, dei Comuni, delle Province e delle Regioni. La seconda novità invece, fa riferimento all'estensione della

---

<sup>47</sup> Sui tentativi di ridurre la portata applicativa del *simul simul*, o comunque di mitigarne gli effetti, si vedano il caso della Regione Marche e Calabria nei lavori, tra gli altri, di Bin e Falcon (2012, p. 162 e ss.) e di Masciocchi (2012, p. 162 e ss.).

<sup>48</sup> È importante ricordare in questa sede che nel vecchio dettato costituzionale era previsto, all'art. 115 ora abrogato, che le Regioni fossero costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione; previsione che è stata fatta rientrare nel 114 Cost.

formulazione «sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni» anche i Comuni, le Province e le Città Metropolitane. Queste due novità portano quindi a pensare che «i soggetti componenti della Repubblica si trovano attualmente in una situazione di equiordinazione istituzionale e di differenziazione funzionale, caratterizzandosi cioè per le diverse funzioni svolte» (Caravita, 2006, p. 72) e ciò ha fatto sì che venisse così eliminato tutto quel sistema di controlli previsto precedentemente. Con la l. 3/2001 viene così soppresso il controllo preventivo dello Stato sulle leggi Regionali (previsto quest'ultimo nel vecchio testo dell'art. 127 Cost.), il controllo dello Stato sugli atti Regionali (previsto nell'ex comma 1 dell'art. 125, ora soppresso), il controllo delle Regioni sugli enti locali (previsto all'art. 130, ora abrogato) e infine viene eliminata la figura del Commissario di Governo il quale risiedeva presso il capoluogo di ogni Regione con il compito di sovrintendere alle funzioni amministrative esercitate dallo Stato e di coordinarle con quelle esercitate dalle Regioni (ex art. 124 Cost.)<sup>49</sup>.

Modifiche molto rilevanti hanno poi riguardato gli articoli 117 e 118 Cost. rispettivamente sulla distribuzione delle competenze regolamentari e legislative e su quelle amministrative. L'art. 117 infatti, nel vecchio dettato costituzionale, stabiliva che la Regione potesse emanare per determinate materie «norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato», sempreché le norme stesse non fossero in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni. Dal vigente articolo novellato nel 2001 invece, emerge da un lato, che gli spazi di competenza dello Stato e delle Regioni sono individuati attraverso il ricorso alla tecnica delle materie, dall'altro che, una volta individuate le materie, sia Stato sia Regioni, devono sottostare a tre differenti limiti<sup>50</sup>: il dettato costituzionale, l'ordinamento comunitario e gli obblighi internazionali (Bin, Falcon, 2012, p. 218-219). Nello specifico la differenza di impostazione dell'art. 117 salta subito all'occhio: l'antecedente articolo infatti prevedeva solo un elenco di materie soggette alla potestà legislativa

---

<sup>49</sup> Come fa notare De Santis, (2014, p. 5) l'art. 10 della l. N. 131 del 2008, conferisce al prefetto la funzione di Rappresentante dello Stato e tenta così di recuperare quella funzione di raccordo prima esercitata dal Commissario del Governo. Ma il presente articolo in realtà si limita ad attribuire poteri di coordinamento al Rappresentante dello Stato, in quanto sono state anche previste altre forme di raccordo politico: il sistema delle conferenze.

<sup>50</sup> È opportuno far notare che anche prima della riforma del Titolo V le Regioni italiane, nell'esercitare la loro potestà legislativa, dovevano sottostare a dei limiti. Anzitutto quello territoriale, per il quale le Regioni non potevano approvare leggi che producessero effetti al di fuori del loro territorio (c.d. limite territoriale); non potevano, con le loro leggi, entrare in contrasto con l'interesse nazionale o con quello di altre regioni, né potevano intervenire nell'ambito della disciplina di materia penale, dei rapporti privatistici e dell'ordinamento giurisdizionale, oltre a dover rispettare gli obblighi internazionali, le norme fondamentali delle riforme economico-sociali e i principi generali dell'ordinamento (Cicconetti, 2007, p. 480-481).

concorrente (aggiungendovi quelle previste da leggi costituzionali) e la previsione che lo Stato potesse «demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione». Ora invece si assiste ad un ribaltamento di questa struttura poiché il novellato articolo divide chiaramente i casi di legiferazione esclusiva dello Stato (comma 2), quelli di legislazione concorrente (comma 3) e quelli di legislazione a competenza c.d. “residuale” delle Regioni optando per un modello di federalismo che tende più all’«integrazione delle competenze, che alla netta separazione delle stesse<sup>51</sup>» (Caravita, 2006, p. 75).

Ma le novità introdotte dal legislatore non si fermano qui. Secondo il novellato art. 116 infatti è stata inserita la previsione che «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni -quelle a statuto ordinario-, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di un'intesa fra lo Stato e la Regione interessata». Ma a questa previsione, temendo che le Regioni a statuto ordinario potessero ottenere maggiori spazi di autonomie rispetto alle Regioni a statuto speciale, il legislatore ha altresì previsto all’art. 10 della l. Cost. 3/2001 che le disposizioni dettate sono applicabili alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome «per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite». Infine viene poi attribuita agli enti locali la potestà regolamentare in merito alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite (art. 117, comma 6)<sup>52</sup>.

Venendo all’analisi dell’art. 118 Cost. poi, è importante riprendere il discorso accennato in precedenza sul sistema di federalismo cooperativo che qui trova completa definizione. Nella vecchia disciplina costituzionale il riparto delle competenze amministrative si basava sul “parallelismo” tra

---

<sup>51</sup> La svolta in senso più cooperativo e collaborativo è evidente secondo Caravita (2006, p. 75) dalla previsione di quelle materie di tipo “trasversale” come la determinazione dei livelli essenziali di prestazioni, riferite ai diritti civili e sociali, o la tutela dell’ambiente o della concorrenza; e dalla previsione, all’art. 123 ultimo comma, che «in ogni Regione lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione tra Regione ed enti locali».

<sup>52</sup> L’assenza di una serie di previsioni normative transitorie però ha fatto in modo che mancassero delle “istruzioni” da seguire in merito al rapporto tra gli atti normativi statali, regionali e locali. Solo due anni più tardi, con la legge n. 131 del 5 giugno 2003 (la c.d. “Legge La Loggia”) si è cercato di dettare alcune disposizioni sul tema di questo rapporto. Sul punto si veda Caravita (2006 cap. III)



funzioni legislative e amministrative il quale permetteva alle Regioni di disciplinare solo le c.d. funzioni proprie. Non solo, erano anche presenti tre attenuazioni: la prima che permetteva allo Stato di togliere le funzioni amministrative ritenute di interesse esclusivamente locale e assegnarle, mediante provvedimento legislativo, alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali (comma 1); la seconda era che, sempre lo Stato e sempre con legge, potesse delegare alle Regioni l'esercizio di altre funzioni amministrative che appartenessero alla propria competenza legislativa (comma 2); e l'ultima era che le Regioni nel loro normale svolgimento delle funzioni, avrebbero dovuto avvalersi degli uffici delle Province, dei Comuni o degli enti locali, oppure delegarle loro direttamente (comma 3) (Caravita, 2006, p. 79).

Nel novello art. 118 invece, viene cambiato bruscamente il sistema di allocazione delle competenze amministrative; infatti i commi 1 e 2 così recitano: «le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni salvo che, per assicurare l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza» e ancora: «I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze». La prima grande novità è che cade il parallelismo prima citato tra funzione legislativa e amministrativa: «assistiamo infatti ad una completa “decostituzionalizzazione” delle materie sulle quali andrà esercitata la competenza amministrativa dei diversi enti territoriali; [...] è una disciplina che non alloca le competenze amministrative» (Caravita, 2006, p. 80).

La seconda novità è che viene introdotto, oltre alla differenziazione e all'adeguatezza, un altro importante principio già noto dagli anni '90 alla legislazione italiana e poi costituzionalizzato con la riforma. Sto parlando del principio di sussidiarietà, che conosce due declinazioni: verticale e orizzontale. Per sussidiarietà, in via generale, s'intende limitare, per quanto possibile, l'attività statale cercando di favorire livelli più prossimi ai cittadini e alle imprese, ossia i livelli locali (Bin, Falcon, 2012, p. 120). Riguardo alla sussidiarietà nella sua accezione verticale, essa ha come fine ultimo l'allocazione delle funzioni amministrative ai livelli di governo più vicini al cittadino senza però tralasciare l'importanza rivestita dagli interessi coinvolti. Nel caso in cui i livelli più prossimi non siano infatti in grado di assicurare la tutela di questi interessi, sarà invece competenza di un altro livello di governo assicurarne la tutela. Questo criterio di assegnazione delle funzioni amministrative

ha pertanto portato all'elezione del Comune come ente indicato nella tutela di determinati interessi a meno che non emergano esigenze di unitarietà (Masciocchi, 2012, p. 152).

Il principio di sussidiarietà nella sua declinazione orizzontale invece, riguarda l'allocazione delle competenze tra soggetti pubblici o statali e soggetti privati, questi ultimi coinvolti in attività di interesse generale. Non solo, l'art. 118 comma 4 tende a mostrare un *favor* nei confronti dei soggetti privati prendendo in considerazione l'intervento pubblico solo nel caso in cui esso sia in grado di garantire una determinata qualità della prestazione da erogare; non si esclude però che il settore pubblico, possa erogare prestazioni attraverso il sistema delle c.d. autonomie funzionali che però ha generato negli anni non poche divisioni<sup>53</sup>. Nella visione del legislatore, attraverso la costituzionalizzazione di questo principio, si è cercato di evitare che lo Stato assumesse funzioni amministrative sottraendole a chi, presumibilmente, le avrebbe potute espletare meglio: ma esistono dei casi, riconosciuti dalla giurisprudenza costituzionale italiana, in cui lo Stato può effettuare la c.d. chiamata in sussidiarietà, e ciò nel caso, ovviamente della sussidiarietà di tipo verticale. La chiamata in sussidiarietà consiste nell'attrazione, da parte dello Stato, di funzioni o competenze di regola attribuite ad altri livelli e si è resa necessaria nei casi in cui non è apparso del tutto chiaro stabilire se una determinata funzione amministrativa richiedesse l'esercizio unitario nel suo espletamento (Masciocchi, 2012, p. 152, Cicconetti, 2007, p. 485-486). Come detto, la chiamata in sussidiarietà è stata "disciplinata" dalla giurisprudenza costituzionale la quale, nelle sue decisioni, per trovare un punto di equilibrio tra numerosi interessi e competenze, ha spesso fatto perno sul principio di leale collaborazione, rimettendo al titolare della funzione l'obbligo di coinvolgere nella decisione tutti i livelli istituzionali interessati. Questo, sul piano pratico, si è tradotto con la previsione delle intese ogni qual volta si ritenga utile l'ascensione delle funzioni dai livelli inferiori al superiore<sup>54</sup>. A questa ascensione di funzioni amministrative, va poi aggiunta anche l'ascensione di quelle legislative «dovendosi escludere che attraverso discipline differenziate delle singole Regioni si possano regolare organizzare le funzioni amministrative attratte a livello nazionale [...] giacché il principio di legalità,

---

<sup>53</sup> Sul punto si veda Masciocchi (2012, p. 153-154)

<sup>54</sup> Così Sent. 303/2003.

<sup>55</sup> Vi è inoltre da precisare che, se questo meccanismo è apparso giusto per le Regioni, meno giustificato è invece per le autonomie locali, le quali si ritrovano invece "escluse dal gioco" (e in questo caso ci si riferisce soprattutto ai Comuni, i quali detengono una funzione amministrativa generale). Quindi, se le Regioni e lo Stato, all'interno del sistema dell'intesa, si trovano in una situazione paritaria, lo stesso non si può dire per le autonomie locali che rimangono tagliate fuori dal processo decisionale (Masciocchi, 2012, p. 153)

il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale [...] solo la legge statale può attendere a un compito siffatto» (così Sent. n. 303/2003).

Altra importante considerazione in merito all'art. 118 Cost. è poi l'effettivo superamento del parallelismo delle funzioni<sup>56</sup> basato su una prospettiva di Stato policentrico articolato su vari governi territoriali (D'Atena, 2012, p17-18) che ha consistito nel tagliare il filo che legava in maniera assai stringente la potestà legislativa e quella amministrativa. Con la presente modifica quindi si elimina quel legame tra la titolarità della funzione legislativa e quella amministrativa attribuendo quest'ultima, come si è visto, ai Comuni. In quest'ottica quindi diventano di particolare importanza tutti quegli strumenti di raccordo cooperativo e concertazione degli enti locali con la Regione (unica titolare della funzione legislativa sul territorio) come il Consiglio delle Autonomie locali.

Per concludere la nostra analisi, è importante esaminare anche le modifiche apportate all'art. 127 Cost. Questo articolo, ritenuto da molti macchinoso, viene completamente riformato nel 2001; alla vecchia dicitura costituzionale che poneva il "Governo della Repubblica" in una posizione nettamente superiore rispetto alle Regioni in merito all'approvazione delle leggi (regionali). Infatti era previsto, nella vecchia disciplina costituzionale, il meccanismo del "visto" (preventivo) da parte del Commissario del Governo e non solo, quando si riteneva che una legge regionale eccedesse le sue competenze o contrastasse gli interessi generali o di altre Regioni, essa veniva rimandata al Consiglio regionale e se il Consiglio riapprovava «di nuovo a maggioranza assoluta dei suoi componenti, il Governo della Repubblica [poteva], nei quindici giorni dalla comunicazione, promuovere la questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale, o quella di merito per contrasto di interessi davanti alle Camere». Come si vede, in questo meccanismo, le Regioni si trovano in una posizione di completa soggezione rispetto al Governo, non potendo, peraltro, mai far sentire la loro voce in caso di "eccedenze" da parte dello Stato. Tutto ciò cambia con la riforma del Titolo V, la quale snellisce l'intero art. 127 Cost., abolisce il sistema del controllo preventivo e del visto da parte del Commissario

---

<sup>56</sup> Per essere più precisi, è importante sottolineare che un iniziale superamento del parallelismo era già stato avanzato dalla legge 59/1997, la quale aveva previsto un ampio conferimento di funzioni amministrative nelle competenze riservate alla potestà legislativa statale alle Regioni e agli enti locali secondo il principio di sussidiarietà (verticale), costituzionalizzato poi nel 2001

del Governo, il controllo di merito per contrasto di interessi davanti alle Camere e soprattutto introduce la possibilità per le Regioni di promuovere il giudizio dinanzi alla Corte Costituzionale nel caso in cui «una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza». La disparità di trattamento tra Stato e Regioni quindi viene meno in quest'ottica di riforma anche se permane l'art. 2, comma 2 della l. Costituzionale 1/1948 che prevedeva, e prevede ancora, un termine di trenta giorni per il ricorso delle Regioni nei confronti di leggi statali<sup>57</sup>.

## 2.6 La Provincia dopo la riforma del Titolo V

### 2.6.1 La Provincia nel nuovo ordinamento

Per ciò che riguarda in generale gli enti locali e nello specifico la Provincia, è opportuno dire che essi, nonostante la svolta in senso repubblicano avuta nel 1946, continuavano ad essere regolati dal Testo Unico del 3 marzo 1934 n. 383, il quale, in gran parte, si rifaceva ancora a modelli della legislazione piemontese (Pangrazio, Politi, 2012, p.78). Le novità riguardanti gli enti locali arrivano con la riforma del Titolo V Cost. e soprattutto con il novellato art. 114 nel quale Comuni e Province, insieme alle Città metropolitane e alle Regioni, vengono classificati come enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i criteri fissati dalla Costituzione. Infatti al Comune è affidata il compito di rappresentare la propria comunità di riferimento, curarne gli interessi e promuoverne lo sviluppo; mentre alla Provincia spetta qualcosa in più: essa, oltre a rappresentare, curare e promuovere gli interessi della propria comunità, deve anche coordinare lo sviluppo dei diversi Comuni presenti sul suo territorio. Non a caso, la Provincia è chiamata Ente Locale intermedio tra il Comune e la Regione (Pangrazio, Politi, 2012, p. 79).

Le attribuzioni dell'ente Provincia si fanno discendere dall'art. 118 Cost. per mezzo del quale le funzioni amministrative sono assegnate in prima battuta ai Comuni. Le Province, in quest'ottica, sono tenute a svolgere le funzioni che non possono essere attribuite ai Comuni (ovviamente seguendo i

---

<sup>57</sup> Sul punto si veda Di Cosimo (2002, p. 357 e ss.)

criteri di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione), ma hanno anche funzioni proprie<sup>58</sup> e funzioni conferitegli con legge dallo Stato o dalla Regione.

#### 2.6.2 Il D.P.R. n. 287 del 2001

È però con il D.P.R. n. 287 del 2001 (*Disposizioni in materia di ordinamento degli uffici territoriali del Governo, ai sensi dell'articolo 11 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300*) che si definiscono compiutamente le competenze dell'Ufficio Territoriale del Governo (UTG) il quale, come visto in precedenza, aveva già inglobato le prefetture al suo interno. In particolare all'art. 1, dopo aver specificato che, come in passato le Prefetture, esso dipende dal Ministero dell'Interno, passa ad elencare i compiti e a sancire che l'UTG assicura: « a) il supporto al Prefetto nell'esercizio delle funzioni di rappresentanza generale del Governo, di coordinamento delle pubbliche amministrazioni statali sul territorio e nell'espletamento dei compiti di collaborazione a favore delle regioni e degli enti locali interessati; b) il supporto al prefetto nell'esercizio delle funzioni di autorità provinciale di pubblica sicurezza nonché nell'espletamento dei compiti in materia di difesa civile e protezione civile; c) il supporto al prefetto del capoluogo regionale nell'esercizio delle funzioni di commissario del Governo in posizione di dipendenza funzionale dal Presidente del Consiglio dei Ministri; d) l'esercizio a livello regionale o provinciale di funzioni e compiti del Ministero dell'interno; e) l'esercizio a livello periferico delle funzioni e dei compiti, non affidati ad agenzie dei Ministeri delle attività produttive, delle infrastrutture e dei trasporti e del lavoro, della salute e delle politiche sociali, avvalendosi del personale assegnato dalle rispettive amministrazioni; f) l'esercizio a livello periferico delle funzioni per le quali il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e le Agenzie per le normative e i controlli tecnici e per la proprietà industriale ritengono di avvalersi, sulla base di apposite convenzioni, degli Uffici del Governo; g) l'esercizio a livello periferico delle funzioni per le quali disposizioni di legge o di regolamento prevedono l'avvalimento, da parte delle altre amministrazioni dello Stato, degli Uffici del Governo<sup>59</sup>». Quindi l'UTG, integrando dal punto di vista

---

<sup>58</sup> Le funzioni amministrative proprie delle Province abbracciano molti ambiti ed essendo il territorio uno degli elementi identificativi della Provincia, esse riguardano vaste zone intercomunali o l'intera area provinciale. Per un accurato elenco di queste funzioni si rimanda al testo di Pangrazio e Politi sugli Enti Locali (2012, p. 82 e ss.)

<sup>59</sup> Il testo integrale del DPR n.287 del 2001, da cui si è attinto in questa sede, è consultabile al seguente link: <http://federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=291&dpath=document&dfile=24042006021726.pdf&content=Decreto+n.+287/2001,Disposizioni+in+materia+di+ordinamento+degli+uffici+territoriali+del+Governo+-+autonomie+funzionali+-+documentazione+->

sia funzionale che strutturale alcuni uffici periferici e dando la possibilità ad alcune amministrazioni di avvalersi dei suoi uffici nell'espletare una funzione, davvero rappresenta quella saldatura tra l'amministrazione statale e quella periferica; anche se, come mette in luce Schilardi (2016, p. 5), il provvedimento non riguarda l'accorpamento di rami molto importanti delle amministrazioni statali in periferia e soprattutto queste amministrazioni confluite nell'UTG non si presentano come uniformate tra loro.

Per ciò che invece riguarda il Prefetto, i suoi compiti sono specificatamente quelli riportati alle lettere a), b) e d) e non hanno bisogno di particolare approfondimento. Ciò che invece in questa sede si ritiene importante da menzionare è invece l'art. 4 comma 1 del presente D.P.R. nel quale si stabilisce che: «Nell'esercizio delle funzioni di cui agli articoli 1 e 2, il titolare dell'Ufficio del Governo è coadiuvato da una conferenza permanente [...]» alla quale partecipano i responsabili degli altri uffici periferici delle amministrazioni dello Stato, i responsabili delle strutture periferiche delle agenzie e i responsabili delle strutture periferiche degli enti pubblici a carattere nazionale e degli altri enti pubblici operanti nella provincia. Le attribuzioni più importanti della Conferenza riguardano «la raccolta e l'elaborazione di elementi valutativi necessari all'esercizio delle funzioni di impulso e coordinamento da parte del Governo; studi, rilevazioni e verifiche volte a razionalizzare e semplificare l'organizzazione delle strutture periferiche statali; promozione di procedure volte a semplificare e contenere i costi attraverso la stipula di accordi tra enti ed uffici; promozione di centri interservizi comuni a più amministrazioni e predisposizione ed attuazione di apposite convenzioni; promozione e coordinamento di iniziative finalizzate all'attuazione delle leggi generali sul procedimento amministrativo, sulla cooperazione delle PP.AA. e sull'adeguamento tecnologico delle dotazioni strumentali; sovrintendenza sulle Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo» (Schilardi, 2016, p. 5). Il Prefetto, ovvero il titolare dell'UTG, quindi incarna quella figura unificatrice che deve facilitare il coordinamento in sede periferica tra due organi equiordinati i quali a loro volta, sono chiamati a svolgere le loro attività in maniera armonica e tendente all'interesse comune. Ma il D.P.R. del 2001 non appare così chiaro come potrebbe sembrare. Come ha messo in luce Sabino Cassese (2001, p. 874 e ss.), esso appare incompleto e per certi versi oscuro in merito ad almeno sei distinti profili. Il primo profilo è quello che riguarda l'organizzazione, dalla quale si evince che l'UTG da un lato non riunisce in sé tutte le articolazioni locali dei vari uffici centrali, e di

conseguenza non ne rappresenta il tramite necessario, dall'altro che, esso non riguarda tutte le attività del Governo in periferia<sup>60</sup>. Il secondo profilo riguarda le funzioni. E ci si riferisce in qui al rapporto tra il prefetto da un lato, e l'ufficio (UTG) dall'altro: «Il prefetto è posto a capo dell'ufficio, ma non è e non riassume in sé l'ufficio. I due soggetti sono tenuti separati, per cui l'ufficio (art. 1) è di supporto al prefetto e serve all'esercizio dei compiti dei ministeri di appartenenza e, quindi, sembra in qualche modo sfuggire all'area del prefetto. Questi, invece, svolge cinque compiti (art. 2): è il rappresentante generale del governo e, dunque, sembra riacquistare un compito rispetto all'ufficio; serve al coordinamento della pubblica amministrazione; promuove la collaborazione tra lo Stato e gli enti locali; svolge il compito di autorità provinciale di pubblica sicurezza; infine, si interessa di una serie di funzioni che attengono alla razionalizzazione della pubblica amministrazione» (Cassese, 2001, p. 876). Il ruolo del Prefetto quindi appare rafforzato, in virtù delle cinque funzioni di cui all'art. 2, ma permane ancora un certo alone di mistero intorno ai rapporti tra quest'ultimo e l'Ufficio. Il terzo profilo preso in esame è quello del personale: nel 2001 l'insieme degli Uffici del Governo sarebbero arrivati a contare 21.000 dipendenti, risultanti dalla confluenza nei vari UTG di quattro Ministeri<sup>61</sup> (Cassese, 2001, p. 876); ma i ruoli e gli accessi invece continuano ad essere separati e anche se gli incarichi dirigenziali sono conferiti dal Prefetto, i dirigenti vengono comunque designati dai Ministeri di appartenenza e questo ha portato sicuramente ad una giustapposizione all'interno dell'Ufficio. Il quarto profilo analizzato, poi, riguarda le risorse. Anche qui, queste confluiscono in un fondo unico, ma che al suo interno è diviso per amministrazioni che si occupa ognuna della propria gestione e rendicontazione. Come nel caso del personale quindi, si è prima unificato e poi, dentro l'unificazione, si è operata una distinzione. Un quinto profilo preso in considerazione è poi quello del funzionamento che appare complesso poiché prevede, in base all'art. 11, comma 4, del d.lgs. 300 del 1999 la dipendenza funzionale dell'UTG o di sue articolazioni «dai ministeri di settore per gli aspetti relativi alle materie di competenza» ma l'art. 12, comma 2 del D.P.R. parla di direttive generali che contengano criteri a loro volta generali dati dai Ministri di settore; come fa notare sul punto Cassese (2001, p. 877), il legislatore si è mostrato sospettoso per dover attribuire due volte l'aggettivo “generale”, all'atto e al contenuto, per evitare che vengano posti troppi limiti ai prefetti. Un sesto e

---

<sup>60</sup> Sul punto, in maniera più dettagliata, ha scritto Cassese (2001, p. 869 e ss.)

<sup>61</sup> Ci si riferisce ai ministeri dell'Interno, delle Attività produttive, delle Infrastrutture e dei trasporti e del Lavoro e delle politiche sociali.

ultimo profilo invece, è quello dei controlli, i quali sono di tre tipi: un controllo di gestione (art. 13, comma 1), un'attività di valutazione della classe dirigenziale (comma 2) e un controllo strategico (comma 3), i quali possono finire per accavallarsi nel caso in cui, per esempio, una struttura preposta al controllo facesse una valutazione di un certo tipo di una determinata attività e questa risultasse discordante con la valutazione effettuata dal Prefetto o da chi effettua il controllo strategico<sup>62</sup>.

## 2.7 La giurisprudenza Costituzionale sulla riforma del Titolo V

Come molti hanno sostenuto (Bifulco, Celotto, 2015, p. XI-XII; Caravita, 2006, p. 147 e ss.; D'Atena, p. 142 e ss.), all'indomani della riforma del Titolo V, la Corte costituzionale si è trovata a dover riscrivere quasi per intero le disposizioni costituzionali e a doverle interpretare in senso a volte estensivo, altre restrittivo. Nei rapporti che investivano lo Stato e le Regioni italiane, «il ruolo centrale della Corte costituzionale [...] si spiega, per un verso, con la parzialità e l'incompletezza delle revisioni costituzionali del 1999 e del 2001 e, per l'altro, con l'assenza di un contesto istituzionale orientato all'implementazione delle stesse<sup>63</sup>» (Bifulco, Celotto, 2015, p. XIII). Molte sono state le sentenze che hanno contribuito a questa “nuova stesura” del Titolo V e, alla luce degli aspetti analizzati in precedenza, ve ne sono alcune che meritano di essere prese in considerazione nello spiegare questo processo giurisprudenziale.

Oltre alla già citata Sent. 303/2003 sulla chiamata in sussidiarietà, è interessante citare la 198/2012 nella quale la Corte è stata chiamata a decidere sulla possibilità che il Governo, mediante decreto legge, potesse intervenire nel campo dell'organizzazione regionale interna, disciplinata quest'ultima dallo statuto regionale<sup>64</sup>. Tra le varie Regioni che hanno promosso la questione di legittimità costituzionale, erano presenti anche due Province autonome, Trento e Bolzano, per le quali è valso un diverso trattamento: infatti, queste ultime lamentavano la violazione delle disposizioni della legge poiché ritenute contrastanti con i rispettivi statuti regionali nella parte in cui un provvedimento

---

<sup>62</sup> Sul punto si veda Cassese (2001, p. 874 e ss.)

<sup>63</sup> Si ricorda, a tal proposito, che già con la Sentenza 6/2004 la Corte aveva fatto presente la «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi - anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione)» (cfr.6).

<sup>64</sup> Si tratta del Decreto Legge n. 138/2011 (*Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*) convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 148 del 14 settembre 2011 e dall' art. 30, comma 5, Legge n.183/2011 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato- Legge di stabilità 2012*).



legislativo statale si proponeva di modificare la forma di governo, la modalità di elezione dei consiglieri ed assessori regionali e provinciali, e il numero e l'indennità dei consiglieri. La Corte ha ritenuto che, vista la natura (quasi) costituzionale che riveste gli statuti delle Regioni a statuto speciale e che garantisce loro le particolari condizioni di autonomia, ci si trovasse di fronte ad una violazione della gerarchia delle fonti del diritto e ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, D.L. 138/2011 per la violazione dell'art 116 della Costituzione<sup>65</sup>. per ciò che invece ha riguardato le Regioni a Statuto ordinario, la decisione è stata diametralmente opposta: la Corte ha sostenuto che in tutte le censure da loro prospettate, non vi fosse una lesione statale dell'autonomia regionale in merito alla disciplina dell'organizzazione interna poiché, lo Stato *«nel quadro della finalità del contenimento della spesa pubblica, [ha stabilito], in coerenza con il principio di eguaglianza, criteri di proporzione tra elettori, eletti e nomina»* (così Sent. 198/2012).

Altro esempio di sentenza importante è, nel quadro della nostra analisi, la 236/2013<sup>66</sup> che dapprima ha aperto una via agli enti locali nel denunciare l'illegittimità costituzionale di leggi statali attraverso le Regioni purché la «stretta connessione, in particolare [...] in tema di finanza regionale e locale, tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consenta di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali» (hanno seguito poi le sentenze n.169 e n. 95 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 196 del 2004). Uno degli articoli della Costituzione più “preso di mira” dalle Regioni in questi anni, è stato sicuramente l'art. 117 Cost. riguardante la potestà legislativa. È sicuramente da notare che il rovesciamento dell'enumerazione originaria delle competenze, con la quale sono state riconosciute allo Stato le competenze enumerate e alle Regioni la competenza residuale (D'Atena, 2013, p. 139), ha prodotto grandi incertezze. Soprattutto, in quest'ottica, sono le c.d. competenze “trasversali” o “finalistiche” (D'Atena, 2013, p. 163 e ss.; Caravita, 2006, p. 147) che hanno presentato i problemi più rilevanti; tali materie di competenza legislativa (esclusiva statale) sono previste, tra le altre, negli

---

<sup>65</sup> la Corte ha ritenuto infatti che, al fine di adeguarsi ai parametri previsti dall'art. 14, comma 2, D.L. n. 138/2011 «si richiede, quindi, la modifica di fonti di rango costituzionale. A tali fonti [...] una legge ordinaria non può imporre limiti e condizioni» (Così Sent. 198/2012).

<sup>66</sup> La Corte si è espressa con sentenza nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 9, commi 1, 1-bis, 2, 3, 4, 5 e 6, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (*Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario*), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, promossi dalle Regioni Lazio e Veneto e dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna

elenchi di cui ai commi 2 (potestà legislativa statale) e 3 (potestà legislativa concorrente) dell'art. 117 e non individuano l'oggetto della competenza, bensì gli scopi, o le finalità (da qui la denominazione finalistiche). Tali materie sono la tutela della concorrenza, dell'ambiente, dell'ecosistema e dei livelli essenziali di prestazioni (LEP) e hanno delle caratteristiche particolari: vengono infatti definite "competenze senza oggetto" perché chiamate a definire se stesse attraverso il proprio esercizio, e sono caratterizzate da duttilità, poiché «le norme che le contemplano non prefigurano rigidamente i termini del rapporto tra la legislazione centrale e quella regionale, ma ne affidano il governo alla prima. Cui consentono, tanto di fermarsi alla fissazione dei principi fondamentali, quanto di spingersi nel dettaglio» (D'Atena, 2013, p. 165-166). Queste materie di tipo trasversale, che la giurisprudenza costituzionale ha così ricostruito<sup>67</sup>, sono quindi materie orientate alla salvaguardia di un fine o di determinati valori e per questo, abilitate anche ad incidere su tutte le aree di spettanza regionale (Giupponi, 2010, p. 1130) senza però far perdere alle Regioni la facoltà di esercitare le competenze loro attribuite le quali, a loro volta, possono intersecare le materie trasversali statali. Intersezione quindi che può verificarsi, a patto che vengano rispettati dei punti di equilibrio (Paladin, 2004, p. 314) e degli *standard* fissati dal legislatore statale<sup>68</sup>.

Analizzando queste materie trasversali più da vicino, è il caso di soffermarsi sulle sentenze che le hanno trattate. Una tra le più importanti è sicuramente la Sent. 182/2002 in forza della quale la Corte ha sostenuto che la determinazione dei livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'art. 117, comma 3 Cost., non è una materia «in senso stretto, ma una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle» (Così Sent. 182/2002). In merito poi alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, comma 2, lett. s), attraverso la Sent. 407/2002, la Corte ha stabilito che essa «non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze» e

---

<sup>67</sup> Si veda, ad esempio la Sent. 407/2002

<sup>68</sup> Una bella metafora è proposta da Giupponi nella sua nota alla sentenza n. 29/2010 (2010, p. 1130): «la legge regionale può avventurarsi lungo la strada delle materie trasversali e può anche spingersi più in là della legge dello Stato, a condizione però di rispettare la direzione di marcia e le coordinate del percorso»

per questo lo Stato può «dettare *standards* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale anche incidenti sulle competenze legislative regionali ex art. 117 Cost.» (così Sent. 536/2002). Per ciò che invece attiene alla tutela della concorrenza (art. 117, comma 2, lett. e) invece, la Corte ha accentuato la lettura teleologica del dettato costituzionale e ha affermato che tale interpretazione finalistica, in questo caso, investe tutte le “etichette” previste alla lett. e), finendo per delineare una vera e propria “super-competenza” legislativa dello Stato in materia economica (Caravita, 2006, p. 150). Infatti alla lett. e), oltre alla “tutela della concorrenza”, sono previste anche le voci “moneta”, “tutela del risparmio e dei mercati finanziari”, “sistema tributario e contabile dello Stato”, e “perequazione delle risorse finanziarie” le quali, essendo state accorpate nel medesimo titolo di competenza, sono soggette alla potestà esclusiva dello Stato (Così Sent. 14/2004).

Prendendo in considerazione poi l'organizzazione amministrativa dello Stato (art. 117, comma 2, lett. g)), vi sono da segnalare importanti sentenze che hanno inciso sulla materia. Prima della riforma del 2001, la materia rientrava tra le competenze residuali dello Stato ma la Corte non ha mai messo in dubbio che essa rientrasse tra le materie di competenza esclusiva statale ed ha inoltre ritenuto che «una Provincia autonoma non potesse, con proprie disposizioni legislative, porre un organo statale sotto la supremazia di un organo regionale. [...] inoltre ha ritenuto che nessuna disposizione costituzionale imponesse allo Stato di trasferire i propri uffici alla Regione o gli vietasse di conservare alle proprie dipendenze e a proprio carico quelli esistenti per l'espletamento delle funzioni statali<sup>69</sup>» (Bifulco, Celotto, 2015, p. 85). Sentenze più recenti per mezzo delle quali la Corte Costituzionale ha invalidato disposizioni legislative regionali che non si inserivano nel giusto campo di applicazione dell'art. 117, comma 2, lett. g) sono state, a titolo d'esempio, la Sent. 134/2004 e la 46/2004. Nella prima la Corte ha ritenuto illegittimo che la Regione Marche potesse configurare i titolari di uffici giudiziari e i Prefetti come componenti necessari di un organo regionale in materia di ordine pubblico; secondo la Corte infatti, la legge non stabilisce che i Prefetti possano farsi sostituire da loro delegati poiché, se fosse possibile, si confermerebbe l'ipotesi che la norma affidi a questo organo statale un nuovo compito, diverso da quello già affidatogli<sup>70</sup>. Nella seconda sentenza, la Corte ha dichiarato l'illegittimità di una legge della Regione Abruzzo che prevedeva «la partecipazione ad un organo

---

<sup>69</sup> Così Sentenze 25/1957, 15/1957 e 24/1957.

<sup>70</sup> Sul punto si veda il lavoro di Bifulco Celotto (2015, p. 87 e ss.)

regionale, in materia di immigrazione, di un rappresentante dell'INPS designato dalla sede regionale, e di un rappresentante per ogni Prefettura presente nel territorio» (Bifulco, Celotto, 2015, p. 88). La ragione dell'incostituzionalità risiedeva nel fatto che venivano configurate delle nuove attribuzioni pubbliche ad un organo, il Prefetto, che già di per sé era investito di proprie prerogative dallo Stato.

Ci sarebbero sicuramente tante altre sentenze da analizzare, ma ciò che appare in questa sede importante da ricordare che la Corte costituzionale «è stata chiamata a gestire un contenzioso costituzionale che negli anni successivi al 2001 è andato via via crescendo assumendo un'entità impensabile fino a pochi anni prima anche dal punto di vista quantitativo, passando dal 5 al 50% (!) del contenzioso complessivo» (Bifulco, Celotto, 2015, p. XIV) e questo, come detto prima, per colpa dell' incompletezza delle revisioni costituzionali del 1999 e del 2001 e per l'assenza di un adeguato contesto istituzionale che le implementasse in maniera corretta.

## 2.8 Dopo la Riforma del Titolo V

### 2.8.1 La (mancata) riforma costituzionale del 2006

Lungi dall'essere completata, la riforma costituzionale del 2001, lascia in verità irrisolte varie importanti questioni, prima fra tutte una mancata riforma del sistema bicamerale italiano. Riforma che appariva essenziale nel progetto di cambiamento dello Stato in senso federale; non solo, essa aveva come obbiettivo da una parte, lo snellimento della procedura decisionale del sistema di governo e, dall'altro, quello di dare alle Regioni una voce nel procedimento legislativo statale (Olivetti, 2006, p. 27). Con la XIV legislatura a maggioranza parlamentare di centro-destra, si dà infatti inizio al progetto di riforma costituzionale, che sarà poi presentato alle camere e approvato il 16 novembre del 2005. Nel testo approvato dalle camere l'attuale Senato, sarebbe stato trasformato in un "Senato federale della Repubblica", configurandosi come una seconda camera di rappresentanza delle entità territoriali. Sarebbe stato eletto direttamente dai cittadini ma non attraverso un'unica elezione, bensì con rinnovo parziale dei senatori che sarebbero spettati a ciascuna Regione; contestualmente all'elezione del rispettivo Consiglio regionale o Assemblea regionale venivano quindi eletti i 252 senatori e ad ogni Regione sarebbe spettato un numero di senatori stabilito proporzionalmente in

modo da rispecchiare sua popolazione. Inoltre, ai lavori del Senato avrebbero potuto partecipare, senza però possedere diritto di voto, due rappresentanti per ogni Regione, eletti questi ultimi, uno dal Consiglio regionale, l'altro dal Consiglio delle autonomie locali di ciascuna Regione<sup>71</sup>. Ma la riforma prevedeva anche una modifica delle funzioni del Senato: infatti, superando il sistema di bicameralismo perfetto, gli veniva tolta la possibilità di votare la fiducia al Governo, e quindi di approvarne il programma di legislatura e, per riflesso, l'approvare la mozione di sfiducia. Anche il procedimento legislativo sarebbe cambiato: la riforma infatti prevedeva tre diverse tipologie di procedimento. Una prima nella quale si vedevano sia Camera che Senato posti in una situazione di parità nell'approvazione di leggi di revisione costituzionale e altre ritenute importanti e volte a regolare degli aspetti delicati del sistema delle autonomie (Olivetti, 2006, p. 28). Una seconda tipologia che invece assegnava alla Camera l'ultima parola sulle materie che rientrassero tra le competenze esclusive statali. E un'ultima tipologia in cui invece, la decisione finale sarebbe spettata al Senato per le materie di competenza legislativa concorrente fra Stato e Regioni.

In merito alle norme sul riparto delle competenze tra Stato e Regioni, la riforma costituzionale del 2006 si proponeva di affidare a queste ultime delle competenze "esclusive", sulle quali lo Stato non avrebbe potuto avere voce in capitolo (Merloni, 2005, p. 470); queste materie erano quattro: assistenza e organizzazione sanitaria; organizzazione scolastica (che prevedeva anche la gestione degli istituti scolastici e di formazione, fatta salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, e la definizione dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione); polizia amministrativa regionale e locale (Olivetti, 2006, p. 30). Ma per contrappeso, delle competenze statali riguardanti materie connesse a queste, come per esempio la facoltà di stabilire le "norme generali sulla tutela della salute e della qualità alimentare", sarebbero state rafforzate; non solo, si sarebbe verificato anche uno spostamento di materie dalla sfera di competenza regionale e concorrente a quella di competenza esclusiva statale<sup>72</sup>. Erano quindi tre le competenze previste: legislative esclusive statali, legislative concorrenti tra Stato e Regioni e esclusive delle Regioni. Queste ultime per di più, diversificate tra loro: alcune enumerate e quindi previste espressamente nel testo costituzionale (quelle sopra citate), e altre residuali, cioè non espressamente attribuite nel dettato costituzionale allo

---

<sup>71</sup> Così art. 57 della Costituzione, secondo la modificazione proposta dal progetto di riforma costituzionale del 2005

<sup>72</sup> Sul punto, si veda il lavoro di Olivetti (2006, p. 30)

Stato. Come ha sostenuto Olivetti (2006, p. 31), «l'impatto complessivo di questa riforma del riparto di competenze era poco chiaro e sembrava ispirato a criteri fra loro contraddittori: da un lato la qualificazione come "esclusive" delle competenze legislative residuali delle Regioni, alcune delle quali (quelle oggetto del programma della devolution, sopra menzionate) sarebbero state fatte oggetto di espressa enumerazione; dall'altro un ri-accentramento di funzioni legislative statali in vari settori, talora finalizzato a correggere alcune incongruenze degli elenchi di competenze previsti nell'attuale disciplina costituzionale dei rapporti fra Stato e Regioni (modificata, come si è visto, nel 2001), talaltra mirando, come si diceva, a bilanciare l'effetto di decentralizzazione prodotto dalla c.d. devolution».

In questo contesto di devolution quindi, l'interesse nazionale avrebbe potuto essere oggetto di colpi da parte delle leggi regionali. Interesse nazionale che veniva inteso come limite alle Regioni e soprattutto qualificato come limite di merito, non di legittimità, e quindi soggetto ad una valutazione di tipo politico operata dal Governo: solo lui, infatti, aveva la possibilità di iniziare la procedura e sottoporre a Parlamento in seduta comune, nel caso di inerzia della Regione interessata nel rimuovere gli elementi pregiudizievoli, la legge che minacciasse l'interesse nazionale. Il Parlamento poi si sarebbe espresso annullando la legge o parte della legge, ma sarebbe spettato al Presidente della Repubblica emanare il "decreto di annullamento"<sup>73</sup>. «Questo tipo di procedura [...] avrebbe consentito al Governo di utilizzare uno strumento non giurisdizionale per rimuovere leggi regionali ritenute politicamente inopportune. Esso si sarebbe affiancato alla procedura prevista dalla riforma costituzionale del 2001 per l'esercizio del potere sostitutivo del Governo nei confronti di atti delle Regioni e degli enti locali (che sarebbe stata a sua volta modificata dal progetto di riforma)» (Olivetti, 2006, p. 31).

Ma la riforma non si sarebbe fermata qua; infatti erano previste altre riforme che avrebbero investito il generale sistema delle autonomie. Come è stato osservato (Olivetti, 2006. p. 32 e ss.), queste operavano varie modificazioni: anzitutto si voleva rinforzare il principio di sussidiarietà, inserito quest'ultimo nel dettato costituzionale con la riforma del 2001, e soprattutto si voleva agire sulla sussidiarietà di tipo "orizzontale" (art. 118, comma 4) favorendo, anche attraverso misure fiscali, lo

---

<sup>73</sup> Così l'art. 127, 3° co., della Costituzione, secondo la modificazione proposta dal progetto di riforma costituzionale del 2005.

sviluppo dell'iniziativa dei cittadini per le attività con finalità di interesse generale e riconoscendo gli enti di autonomia funzionale, non ancora previsti in Costituzione. Si voleva poi modificare il procedimento di formazione degli statuti delle Regioni a statuto speciale inserendo la previa intesa con la Regione interessata prima dell'approvazione del testo dello statuto stesso. Inoltre, in materia di raccordi tra lo Stato e le Regioni, sarebbero state previste costituzionalmente (all'art. 118, comma 3) la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Stato-autonomie locali, anch'esse non previste nel testo riformato del 2001. In ultimo, altri cambiamenti avrebbero riguardato direttamente gli organi di governo regionale prevedendo che con legge statale si potessero stabilire anche i criteri di composizione degli organi regionali, oltre che il loro sistema di elezione (questo già disciplinato con la precedente riforma); veniva poi vietata la rielezione del Presidente della giunta regionale per più di due mandati consecutivi e il CAL non avrebbe avuto solo funzione consultiva, ma sarebbe diventato anche il luogo di raccordo tra Regione ed enti locali.

Modifiche importanti insomma, che però non trovarono il favore degli italiani; infatti, il progetto di riforma subì la battuta d'arresto alle urne. Oltre ad alcuni difetti tecnici evidenziati (Olivetti, 2006, p. 34) come l'iperrazionalizzazione della forma di governo e la disciplina complicata del procedimento legislativo, ve ne è stato un altro che ha determinato l'esito negativo del referendum, e cioè che l'idea di devolution venisse proposta da un partito quasi secessionista, ossia la Lega Nord, che faceva riflettere sulle scelte di decentramento appena adottate. A nulla servì, per cercare di riequilibrare la situazione, prevedere la competenza esclusiva statale su determinate materie o la reintroduzione della procedura di garanzia dell'interesse nazionale, l'opinione pubblica avvertì la riforma come una «federalizzazione squilibrata e pericolosa per l'unità nazionale» (Olivetti, 2006, p. 35) e soprattutto fu al sud che si registrarono la maggior parte dei voti contrari i quali portarono alla sconfitta del *referendum*.

### 2.8.2 Neoregionalismo naufragato?

Con la vincita dei “no” al referendum del 2006 muore (momentaneamente) la possibilità di trasformare in senso federale l'ordinamento italiano. Si è parlato a tal proposito di naufragio del neoregionalismo dovuto, secondo alcuni (Scaccia, 2014, p. 1 e ss.) a due motivi: un primo è ricollegabile alla crisi economica che ha paralizzato lo slancio autonomistico e sembra aver fatto

ripiombare l'Europa nel «tempo del centralismo statale»<sup>74</sup>; un secondo motivo invece, sembra riconducibile a fattori culturali che permangono radicati nel nostro paese, ossia una diffidenza nei confronti della «diversificazione autonomistica degli interessi» giustificata dal timore che grandi trasferimenti di poteri dal centro alla periferia possano aumentare le disuguaglianze sociali e territoriali. Ma al di là di queste motivazioni di ordine sociologico se così possiamo dire, ve ne sono altre di natura tecnica che hanno sicuramente comportato questo naufragio. Sempre secondo Scaccia (2014, p. 2 e ss.) nel disegno costituzionale del 2006 si riscontrano degli errori di progettazione e delle mancate attuazioni della precedente riforma del Titolo V. Anzitutto sono state lasciate dal legislatore delle enormi lacune negli elenchi delle materie che si riferivano alla legislazione esclusiva statale, e queste lacune hanno inevitabilmente portato ad un'interpretazione estensiva da parte della Corte costituzionale che ha più volte permesso l'intromissione statale in ambiti prettamente regionali (vedi l'organizzazione interna delle Regioni). In secondo luogo, si è sicuramente fatta sentire la mancanza di una seconda camera "regionale" che fosse capace di concorrere nella progettazione delle leggi e grazie alla quale, in ultimo, si potesse dare più concreta attuazione al nostro art. 5 Cost («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 ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento»). Mancanza che ha portato lo spostamento delle conflittualità tra Stato e Regioni dal Parlamento al cospetto dei giudici costituzionali elevando quantitativamente il numero dei contenziosi e paralizzando l'azione amministrativa. Inoltre, la previsione costituzionale di materie di commistione o intreccio tra le competenze statali e regionali ha creato anzitutto delle zone d'ombra e, in secondo luogo, ha accresciuto i reciproci poteri di "veto" nelle sedi delle intese (come nel caso delle conferenze) facendo elevare i costi di transazione delle decisioni.

Anche l'attuazione dell'art. 119 Cost.<sup>75</sup> ha però portato problemi: i principi sanciti in merito all'attuazione dell'autonomia finanziaria delle Regioni, non cambiano il fatto che queste ultime continuino ad essere centri di spesa senza essere, contestualmente, anche centri d'entrata, continuando

---

<sup>74</sup> Le parole usate da Scaccia si riferiscono, oltre all'esempio italiano, anche alle tentate riforme portate avanti in Germania e in Inghilterra rispettivamente nel 2006 e nel 2012.

<sup>75</sup> Si ricorda che l'attuazione dell'art. 119 Cost. è avvenuta solo nel 2009 in maniera compiuta grazie alla l. 42/2009 che ha riconosciuto alle Regioni e agli enti locali capacità impositiva propria (autonomia d'entrata) e libertà di scelta in materia di allocazione delle risorse (autonomia di spesa) (Savino, 2015, p. 5-6)



a pesare sui bilanci statali, soprattutto in materia sanitaria. E questo ci porta, secondo la visione di Scaccia (2014, p. 2 e ss.) all'ultimo problema tecnico: ossia il mal funzionamento del principio di sussidiarietà (verticale) che è stato dovuto, in parte, all'impossibilità delle Regioni di espletare le funzioni loro conferitegli per mancanza di risorse finanziarie.

Un regionalismo a pezzi quindi, non perfettamente compiuto e che necessita aggiustamenti che non provengano da sentenze della Corte costituzionale che in questi anni ha quasi riscritto il Titolo V. Dal 2006 molta strada è stata percorsa, ma solo dieci anni dopo ci troviamo di nuovo a dover operare una scelta che modifichi veramente il nostro ordinamento e dia piena attuazione ad un discorso di devolution; scelta che tra l'altro non sembra possa essere più rimandata, pena il compromettere la stabilità del Governo<sup>76</sup>.

---

<sup>76</sup> Mi riferisco alle parole pronunciate dall'ex Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano in un'intervista rilasciata ad Aldo Cazzullo e pubblicata sul Corriere della Sera il 2 maggio 2016 in cui il Presidente ha affermato tra le altre cose: «Se si affossa anche questo sforzo di revisione costituzionale, allora è finita: l'Italia apparirà come una democrazia incapace di riformare il proprio ordinamento e mettersi al passo con i tempi» e ancora «è sbagliato personalizzare, ma è in gioco il governo» (l'intervista integrale è consultabile sul sito del Corriere della Sera al seguente link: [http://www.corriere.it/politica/16\\_maggio\\_03/referendum-giorgio-napolitano-se-vince-no-le-riforme-finita-933a0240-109d-11e6-aba7-a1898801ab6b.shtml](http://www.corriere.it/politica/16_maggio_03/referendum-giorgio-napolitano-se-vince-no-le-riforme-finita-933a0240-109d-11e6-aba7-a1898801ab6b.shtml) ).

## CAPITOLO III

### L'AMMINISTRAZIONE PERIFERICA E I RAPPORTI CENTRO-PERIFERIA

#### IN FRANCIA E NEL REGNO UNITO

##### 3.1 Una (necessaria) introduzione su Civil Law e Common Law: contrapposizione tradizionale e comparazione giuridica

In questo capitolo è mio interesse cercare di operare una comparazione pubblicistica tra due diversi modelli di decentramento: quello francese e quello inglese con l'obiettivo di valutarne le convergenze e le divergenze in ambito territoriale e di decentramento. Dal punto di vista del diritto comparato moltissimi sono stati gli studiosi che si sono impegnati nell'elaborazione di modelli e casistiche<sup>77</sup> al fine di organizzare le varie famiglie giuridiche e le forme di Stato e di governo; dalla prospettiva che in questa sede si ritiene importante però, si utilizzerà la più generale distinzione tra sistemi di *civil law* e *common law*.

Questa contrapposizione tra civil law (chiamata anche famiglia romano germanica) e common law, ci servirà per indagare le differenze tra ordinamenti assai diversi come Francia e Inghilterra. Dal punto di vista storico, appare importante sottolineare che, nell'alto Medioevo e nell'ambito degli istituti di diritto privato, i due sistemi condividevano una matrice comune derivante dal diritto romano, la religione cristiana e un sostrato di cultura germanica focalizzata soprattutto sulle consuetudini militari (Carrozza, Di Giovine, Ferrari, 2008, p. 652). Ma già dall'XI-XII secolo, al tempo della disgregazione della *Respublica Cristianorum*, iniziarono a manifestarsi i primi contrasti tra i due sistemi e una lenta divisione. Nei paesi del continente europeo si svilupparono le prime realtà comunali che favorirono il sorgere delle università dove si insegnava nella lingua colta comune (il latino) una formazione giuridica incentrata sul diritto romano e dove, contestualmente, i giuristi della dottrina acquisivano sempre più autorevolezza.

---

<sup>77</sup> Sul punto si veda il lavoro di Carrozza, Di Giovine e Ferrari (2008, p. 645 e ss.)

In territorio inglese invece, dopo l'occupazione normanna (1066) (Carrozza, Di Giovine, Ferrari, 2008, p. 653), si rende necessaria un'organizzazione sia giudiziaria che amministrativa di tipo fortemente centralizzato. In un sistema così rigido, le consuetudini non riuscirono a crearsi, a differenza che nei sistemi di civil law, e tende invece a formarsi un diritto comune di matrice giurisprudenziale che si concentra maggiormente sullo studio delle casistiche che su ampie generalizzazioni concettuali. I centri di studio e di preparazione dei giuristi, già nel XIII secolo, si trovavano fuori dalle università e quasi esclusivamente affidati alle Inns of Court, ovvero corporazioni che si occupavano della selezione e il controllo della professione legale. In questi istituti il ceto di giuristi deteneva il monopolio della conoscenza del diritto giudiziale mentre nelle università continuava ad esser impartito quello canonico e romano. Comunque, in ambito processuale, iniziò a farsi strada il concetto del "precedente" inteso come diritto seguito dal giudice antecedente, e anzi, diventò vincolante (binding precedent) se riguardante un identico punto di diritto. Come sostengono Carrozza, Di Giovine e Ferrari (2008, p. 656) verso la metà del XVI secolo le due famiglie, civil law e common law mostravano, già una chiara differenziazione: la prima ricevette la tradizione romanistica grazie agli insegnamenti impartiti nelle università ispirati al diritto comune europeo; la seconda, nella quale la tradizione romana rimase al margine, produsse il nascere di professionisti pratici che si rifacevano (e si rifanno tutt'oggi) ad una impostazione casistica di stampo feudale incentrata sulla continuità storica dei precedenti; nel sistema di civil law, il ceto dei giuristi, costituito per la maggior parte da professori universitari, utilizzava il metodo e si sforzava di costruire categorie concettuali dogmatiche; in quello di common law invece il ceto dei giuristi è stato perlopiù formato da avvocati e giudici che hanno svolto uno studio molto più pratico e concentrato sulla casistica concreta, ispirato alla conservazione dell'ordinamento attraverso il rispetto delle consuetudini; nei sistemi di civil law ha prevalso la decentralizzazione del sistema giudiziario; mentre in quelli di common law il sistema giudiziario, come si è visto, si è presentato come fortemente centralizzato.

La contrapposizione delle due famiglie però, raggiunse il suo culmine all'inizio dell'ottocento, quando nel continente europeo Prussia, Francia e Austria «portano a sublimazione la razionalizzazione del sapere giuridico attraverso l'imponente codificazione del diritto civile» (Carrozza, Di Giovine, Ferrari, 2008, p. 657). È in questo momento che si è visto un netto allontanamento tra i due sistemi: i codici scritti infatti non hanno lasciato quasi margine di

interpretazione al giudice che quindi era costretto ad applicare la legge così come si presentava; l'Inghilterra invece, che viveva anche diverse situazioni storico-sociali<sup>78</sup>, si è orientata verso un lento evolversi del suo diritto che però non ha previsto la codificazione e la razionalizzazione.

### 3.1.1 La struttura amministrativa

Se ci si sposta dal livello giuridico a quello più propriamente amministrativo le due famiglie si presentano come ulteriormente contrapposte. Il *Droit Administratif* francese infatti è nato all'indomani dei sollevamenti rivoluzionari che hanno messo l'Impero di fronte alla necessaria riorganizzazione del suo ordinamento. Il sistema che si è delineato ha messo il potere pubblico dello stato in una posizione di superiorità e sovraordinazione rispetto ai privati e si è esclusa l'ipotesi dell'unicità della funzione giurisdizionale (Carrozza, Di Giovine, Ferrari, 2008, p. 664): la tutela infatti, veniva affidata ad organi esterni alla giurisdizione ordinaria, creando così un sistema di tipo dualistico, costituzionalmente riconosciuto, nel quale è operata una netta contrapposizione tra giudici civili e penali da una parte, e amministrativi dall'altra. Per quanto riguarda invece l'Inghilterra, qui l'amministrazione ha subito un generale processo di crescita degli uffici e numero di dipendenti dovuto alle ondate di industrializzazione del 1800 (Imparato, 2016, p.5 e ss.) che però non ha sottratto l'amministrazione pubblica al principio della supremazia della legge (*rule of law*) (Carrozza, Di Giovine, Ferrari, 2008, p. 665). I due modelli di giustizia amministrativa che si sono venuti a creare sono quindi uno di tipo dualistico -quello francese-, in virtù della separazione dei giudici e dell'autonomia dell'apparato amministrativo, e l'altro di tipo monistico in virtù dell'indipendenza attribuita al giudice unico. Soprattutto per ciò che riguarda il modello anglosassone, esso parte dalla concezione affermata da Albert V. Dicey che l'amministrazione si presenta come un soggetto di diritto comune non diverso dagli altri, anche se è preposto alla cura di interessi pubblici: le controversie pertanto devono essere presentate allo stesso giudice a cui ci si affida in ambito privatistico per evitare di rafforzare la posizione di supremazia dell'amministrazione (Merloni, 2016, p. 12). In Francia invece, e in generale nei sistemi di *civil law*, il diritto è in grande parte opera del legislatore e l'amministrazione è considerata, come visto, un potere distinto e separato, erede del

---

<sup>78</sup> Sul punto si veda il lavoro di Imparato (2016, p.5 e ss.)

potere sovrano e per questo messa in una condizione di superiorità rispetto al cittadino. Infatti, inizialmente, le prime forme di giustizia amministrativa in Francia, erano nate come derivazioni del potere del Sovrano (come il Coseil d'Etat che derivava dal Conseil du Roi) e solo successivamente divenivano apparati giurisdizionali indipendenti giudicanti sulle posizioni soggettive dei privati cittadini che si scontravano con quelle autoritative dello Stato (Merloni, 2016, p. 13).

## 3.2 La Francia

### 3.2.1 Forma di Stato e Forma di Governo: caratteri essenziali

La Repubblica francese si configura per essere uno Stato unitario caratterizzato da una tradizione amministrativa fortemente centralizzata ereditata dalla concezione di Stato Napoleonico accentrato e «compressore di ogni forma di autonomia locale» (De Magistris, Paci, 2004 p. 13). Le ragioni storiche e sociali che hanno permesso questo accentramento risiedono nell'esperienza rivoluzionaria e nell'epoca napoleonica dove si è vista affermare l'idea dello stato centrale come indivisibile; idea che sarà sempre ribadita in tutte le Costituzioni prevedendo però anche le realtà delle autonomie locali, vista la dislocazione della popolazione sul territorio. Infatti i livelli territoriali francesi attualmente riconosciuti nella Costituzione francese sono: i comuni, i dipartimenti, le regioni, le collettività a statuto particolare e le collettività d'oltremare (art. 72 così come riformato nel 2003).

Per quanto invece riguarda l'ordinamento statale, sempre la Costituzione approvata nel 1958 delinea una forma di governo che viene classificata come semipresidenzialismo<sup>79</sup> cui caratteri fondamentali sono: a) un Presidente della Repubblica, eletto ogni cinque anni a suffragio universale diretto, che riassume in sé le funzioni di Capo dello Stato con importanti poteri di indirizzo politico; b) un Governo, guidato da un Primo Ministro, quest'ultimo nominato dal Presidente ma legato da un rapporto fiduciario con il Parlamento, che in qualsiasi momento può revocarne il mandato; c) un sistema di condivisione del potere tra il Presidente della Repubblica e il Governo che può causare

---

<sup>79</sup> È interessante far notare che, secondo il pensiero di Cesare Pinelli (2006) il termine “semipresidenzialismo” richiamerebbe alla mente la figura di un “presidenzialismo a metà” in cui appunto, una parte sarebbe presidenziale, mentre l'altra implicherebbe l'esistenza di un rapporto di fiducia. Ma poiché è proprio in questo che si distingue la forma presidenziale da quella parlamentare, cioè nell'inesistenza di un rapporto di fiducia tra Parlamento e Presidente, allora sarebbe più giusto qualificare il sistema francese come “dualista parlamentare”: dualista perché racchiude in sé la doppia legittimazione data al Presidente e all'Assemblea, parlamentare in virtù del rapporto di fiducia che lega Assemblea e Governo.

forti conflitti politici (Carrozza, Di Giovine, Ferrari, 2008, p. 159). Soprattutto al Presidente sono affidati dalla Costituzione importanti poteri, per fare solo un esempio, nomina e revoca del Primo Ministro (art. 8), presiede il Consiglio dei Ministri (art. 9), e ha il potere di sciogliere l'Assemblea Nazionale (art. 12). La sua preminenza rispetto al Primo Ministro nella determinazione dell'indirizzo politico è evidente, salvo che non ci si trovi nell'ipotesi della *cohabitation*<sup>80</sup>, dove il Primo Ministro, stavolta di un "colore diverso" rispetto al Presidente, assume un ruolo più centrale nella guida del paese.

Il Parlamento Francese è formato da un'Assemblea e un Senato che detengono congiuntamente la funzione legislativa; si parla a tal proposito di un bicameralismo quasi perfetto (Carrozza, Di Giovine, Ferrari, 2008, p. 171) in cui però, in caso di disaccordo tra le due camere, fa prevalere l'Assemblea. Mentre quest'ultima è eletta direttamente dai cittadini per un mandato di cinque anni, al Senato, eletto per nove anni, partecipano i componenti delle collettività territoriali di tutto il territorio francese (quindi anche quelle d'Oltremare), ma questi componenti sono eletti con un'elezione di secondo grado. Sono poi previsti altri organi di rango costituzionale, quali il Consiglio economico e sociale, il Consiglio Superiore della Magistratura, l'Alta Corte di Giustizia, il Consiglio costituzionale (De Magistris, Paci, 2004 p. 20).

### 3.2.2 Regioni, Dipartimenti e Comuni. Rapporti centro-periferia e la riforma costituzionale del 1982

Prima delle riforme del 1982 e del 2003, i livelli territoriali previsti nella Costituzione del 1958 erano quattro: Stato, Regioni, Dipartimenti e comuni e costituivano (e ancora costituiscono) la base dell'organizzazione amministrativa francese (De Magistris, Paci, 2004 p. 20). Nonostante la loro espressa previsione, lo Stato francese è sempre stato caratterizzato da una connotazione fortemente centripeta che ha fatto sì che le entità territoriali, almeno dall'1800 al 1982, non fossero investite di grandi poteri e che le decisioni fossero sempre prese al "centro". Dal punto di vista della distribuzione del potere tra i vari livelli territoriali, nessun processo decisionale è direttamente attribuito a soggetti che non siano lo Stato, essendo questo riconosciuto come organizzazione giuridica sovrana. Come ha

---

<sup>80</sup> Sul punto si veda (Carrozza, Di Giovine, Ferrari, 2008, p. 161 e ss.).

scritto Specchia (2007, p. 3) «il regionalismo “alla francese” si presentava, pertanto, sin dalla sua istituzione, fortemente inglobato nel sistema centrale, che manteneva i suoi caratteri di unitarietà, per il seguente ordine di considerazioni: in primo luogo, il complesso sistema del governo territoriale era costituzionalmente sottoprotetto, in quanto l’art. 72 si limitava a prevedere una riserva di legge in materia di amministrazione locale, ponendo gli enti territoriali al riparo da interferenze dell’esecutivo, ma non tutelandoli nei confronti del Parlamento; le Regioni non erano titolari di competenze legislative proprie; infine, i diversi livelli di governo, pur non essendo strutturati gerarchicamente, erano destinatari delle competenze specificate dalle leggi sul decentramento, approvate dal governo centrale». Le Regioni, i comuni e i dipartimenti pertanto non sono provvisti di competenze legislative proprie ma solo di competenze esecutive e, soprattutto i Comuni, sono dotati di un organo deliberativo: il Consiglio Comunale, il quale si esprime a maggioranza, rappresenta il comune nei rapporti con l’esterno, svolge le funzioni di tenuta dei registri civili anagrafici, di matrimonio, di morte, e dei registri elettorali e quelli relativi al servizio militare (De Magistris, Paci, 2004 p. 21).

Il Dipartimento invece, previsto già nel 1789, ha da sempre avuto un ruolo molto importante all’interno dell’ordinamento francese poiché racchiudeva in sé, già a quel tempo, poteri in ambito sociale: relativi alle aree rurali, all’amministrazione delle strade e all’insegnamento nelle scuole medie. A capo del dipartimento era preposto un Prefetto il quale deteneva il potere esecutivo e rappresentava lo Stato sul territorio; era direttamente nominato dal Governo e pertanto rappresentava il Primo Ministro e gli altri ministri del gabinetto. Anche se di questa figura si parlerà meglio dopo, basti accennare in questa sede che egli aveva autorità sui servizi pubblici di competenza statale e svolgeva un’attività di supervisione generale sull’amministrazione del territorio (De Magistris, Paci, 2004 p. 21). Con la citata riforma del 1982 al dipartimento è stato conferito il potere esecutivo esercitato attraverso il Presidente del Consiglio generale di dipartimento il quale permane in carica per un periodo di sei anni, prende le decisioni per il Consiglio, lo rappresenta in giudizio e ne è responsabile per la gestione del demanio e della proprietà pubblica.

Per ciò che invece riguarda le Regioni, è importante precisare che queste non erano previste in Costituzione fino alla riforma del 2003, di cui si parlerà più avanti. La battaglia per la loro previsione e riconoscimento dal punto di vista istituzionale inizia già nel primissimo dopoguerra (1919) quando

l'allora Ministro del Commercio Clémentel manifesta la necessità di creare quindici gruppi economici regionali in Francia che avessero il compito facilitare la ricostruzione dello Stato da un punto di vista economico (De Magistris, Paci, 2004 p. 22). Ma solo a metà degli anni '50 il loro sviluppo diventa funzionale: vengono infatti create molte associazioni con l'obiettivo di sviluppare economicamente le Regioni. Soprattutto con il decreto legge del 30 giugno 1955 vengono istituite le "Regioni di programma" col fine di elaborare dei piani di sviluppo e pianificazione territoriali e di potenziamento economico. Il 14 marzo 1964 vengono poi ridisegnate le Circonscriptions d'action régionale (CAR) che, da semplici dislocazioni territoriali rappresentanti il potere centrale, diventano veri e propri enti pubblici composti di tre organi: il Prefetto della regione, la Conferenza amministrativa regionale e la Commissione di sviluppo economico regionale. Tra il 1972 e il 1982 vengono creati, grazie alla spinta regionalista di De Gaulle, gli Etablissements Publics Régionaux (EPR), composti da un organo con poteri di delibera, un consiglio, e coadiuvati da un'assemblea consultiva e un comitato economico e sociale. Ma è nel 1982 che si è rivoluzionato l'originario sistema di attribuzione delle prerogative agli enti locali conferendo alle Regioni propri statuti, riconoscendole come collettività territoriali alla stregua dei Comuni e dei Dipartimenti e, dal 1986, permettendo l'elezione a suffragio universale del Consiglio regionale<sup>81</sup>. Non essendo quindi previste inizialmente nel dettato costituzionale, e in generale nel sistema istituzionale, esse devono (ancora) sottostare al potere legislativo dell'Assemblea nel ricevere i principi che regolino la loro amministrazione: secondo De Magistris e Paci (2004, p. 22) è innegabile il percorso inverso che lo Stato francese ha fatto, per esempio rispetto all'Italia: inserire le Regioni nell'ordinamento «in un momento successivo alla promulgazione della Carta costituzionale ha consentito al potere legislativo di meglio individuare le esigenze della popolazione e pertanto di provvedere alla creazione di un apparato ad hoc. [...] In effetti, le istituzioni regionali in Francia svolgono un ruolo di coordinamento essenziale ed indispensabile, attraverso l'amministrazione armoniosa ed equilibrata del territorio. Esse, infatti, determinano le scelte strategiche e gli obiettivi dello sviluppo regionale, in quei settori tipici della loro competenza (insegnamento, trasporti, cultura, turismo), anche attraverso il partenariato con le altre regioni o con

---

<sup>81</sup>È importante notare che con le leggi n. 214/82 e n. 428/91, per la Corsica, e la legge n. 213/82 per le regioni ordinarie si è provveduto alla sostituzione della figura prefettizia con il Consiglio regionale (Specchia, 2007, p. 4).



le istanze private. In poche parole, le regioni in Francia hanno una vera e propria missione pianificatrice». Le decisioni in merito all' "affare locale" in Francia, sono quindi lasciate a considerazioni che provengono dalle necessità delle collettività locali e non sono definite a priori a livello legislativo (dallo Stato, visto che le regioni non ne hanno la competenza).

Comunque, nonostante la rigidità iniziale che ha fatto sì che in questo paese si sviluppasse e fiorisse un centralismo molto rigido, negli ultimi quarant'anni, si è invece avuto un ridimensionamento dell'idea di Stato e dei rapporti che debbano intercorrere tra quest'ultimo e gli enti locali<sup>82</sup>. A tal proposito lo Stato, per sviluppare le politiche territoriali fa ricorso ad una serie di convenzioni o contratti particolari: i "contratti di piano" attraverso i quali si disciplinano tutti i settori del diritto pubblico dell'economia, il diritto urbanistico e la gestione del territorio, la demanialità e i servizi pubblici (De Magistris, Paci, 2004 p. 27). Anche se hanno lo scopo di orientare le politiche in ambito territoriale, essi devono svilupparsi in armonia con il "Piano della Nazione", disciplinato dalla legge n. 82-653 del 29 luglio, e ciò non vuol dire, di conseguenza, che le Regioni o altri enti, si trovino in posizione di parità con lo Stato centrale nello stipulare questi contratti. In altre parole, le Regioni non hanno una piena libertà contrattuale, ma devono rispettare le previsioni i progetti e le strategie nazionali. Una sussidiarietà tutta particolare quindi, attraverso la quale viene concretizzato il tema del decentramento interno<sup>83</sup> per mezzo soprattutto di procedimenti di tipo economico e mezzi contrattuali.

### 3.2.3 Riforma costituzionale del 2003

Con la legge n. 2003- 276, promulgata il 28 marzo del 2003, si è assistito in Francia ad una importante modifica del dettato costituzionale del 1958 che ha investito ben 15 articoli, alcuni integrati, altri sostituiti (in particolare gli artt. 1, 13, 34, 37, 39, 72, 73, 74, Cost. nonché gli artt. 7 e 60). Già il 3 luglio dell'anno precedente il governo Raffarin aveva manifestato la sua volontà di «rilancio e

---

<sup>82</sup> Anche se parte della dottrina ha sottolineato come mal si adatta la formula "autonomia locale" per definire gli effetti del decentramento "alla francese": nell'ordinamento costituzionale d'oltralpe «la collectivité locale décentralisée n'est à aucun titre autonome, car elle ne jouit d'aucune des prérogatives d'indépendance qui sont attachées à la possession d'un pouvoir propre» (Specchia, 2007, p. 4)

<sup>83</sup> Sul punto si veda Moreau (1999, p. 276), Pascucci (2010, p. 5) e Specchia (2007, p. 6 e ss.).

approfondimento della dinamica del decentramento» (Piciacchi, 2003, p.1). Il progetto è stato presentato al Senato e adottato in prima lettura il 6 novembre 2002; è stato approvato in prima lettura all'Assemblea Nazionale il 4 dicembre 2002 e in seconda lettura al Senato, senza modificazioni, l'11 dicembre 2002, e poi approvato al Congresso del Parlamento (con sede a Versailles) 17 marzo con 584 voti a favore (dell'UMP e dell'UDF) e 278 contrari (quelli della sinistra) (Piciacchi, 2003, p.1).

Ciò che subito salta all'occhio, è la modifica dell'art. 1 Cost. nella parte in cui alla vecchia dicitura «La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances», si aggiunge, alla fine, «Son organisation est décentralisée» per affermare il principio del decentramento della Repubblica ma senza mettere in discussione, si badi bene, quello dell'unità nazionale.

Breve accenno inoltre, va fatto in merito al novellato art. 39 Cost. Al secondo comma, viene inserita una parte nella quale si stabilisce che, senza alcun pregiudizio del potere di emendamento riconosciuto dall'art. 44, 1° c., al Parlamento e al Governo, i progetti di legge aventi per oggetto principale l'organizzazione delle collettività territoriali e i progetti di legge relativi alle istanze rappresentative dei francesi all'estero sono sottoposti in primo luogo al Senato («Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat»). Ciò in ossequio all'art. 24 Cost. nel quale è stabilito che il Senato assicura la rappresentanza delle collettività territoriali della Repubblica. Ma la modifica più importante, in questa sede, appare sicuramente quella apportata all'art. 72 Cost. ai commi 1, 2 e 4. Anzitutto al primo comma si riconosce a livello costituzionale la Regione, oltre ai Comuni, ai Dipartimenti, alle collettività territoriali a statuto particolare e alle "collettività" d'oltremare in luogo dei "territori" d'oltremare. Regione che, come si è visto, è stata prevista come collettività territoriale solo nel 1982, senza però essere inserita nel dettato costituzionale. Allo stesso comma uno viene previsto, oltre al diritto di petizione che dà agli elettori di ogni collettività territoriale la possibilità di ottenere l'iscrizione, all'ordine del giorno dell'assemblea deliberante della collettività di riferimento, di ogni questione riguardante le sue competenze, anche un altro istituto di democrazia diretta: il *referendum*. Tramite questo istituto ogni collettività territoriale ha la possibilità

di sottoporre agli elettori progetti di deliberare o atti relativi alle proprie competenze; per converso, lo Stato può decidere per legge di consultare gli elettori delle collettività interessate (Piciacchi, 2003, p.1).

Nel secondo comma dell'art. 72 Cost. invece, viene affermato il principio di sussidiarietà. Principio che trova la sua prima espressione univoca grazie a questa riforma costituzionale e che definisce in maniera precisa la portata del “decentramento alla francese” espresso all'art. 1 della Costituzione. Grazie al suddetto principio, dal 2003, alle collettività territoriali viene riconosciuta la facoltà di decisione in merito alle competenze che possono meglio realizzare, “al loro livello” (art. 72, comma 2) (Allegri, 2003, p. 4). Sul tema della sussidiarietà, senza scendere troppo nello specifico, devono farsi alcune considerazioni. La sussidiarietà come intesa nel modello italiano (cfr. cap. II), si basa, come visto, sull'allocazione delle funzioni amministrative in prima battuta ai Comuni in virtù della loro vicinanza ai cittadini, per poi passare, in caso di “incapacità” dei Comuni stessi, alle Province, alle Regioni e infine allo Stato, seguendo quindi un ordine gerarchico inverso (Pascucci, 2010, p. 5). Nel modello francese invece, questo principio assume un significato ben diverso: qui si vuole affermare piuttosto che le collettività territoriali hanno una “predisposizione” (traduzione del termine “vocation”) a decidere per l'insieme di queste competenze; all'art. 72 quindi, il termine “vocation” non esprimerebbe l'idea di un vero e proprio potere, e il motivo di questa condizione secondo Pascucci (2010, p. 6) può essere spiegato dal fatto che le collettività territoriali francesi non hanno mai avuto un espresso riconoscimento in Costituzione delle loro competenze, ma queste gli venivano attribuite in base alle considerazioni che lo Stato faceva in proposito e di volta in volta. In parole povere, era solo e soltanto lo Stato che decideva se e come trasferire sue competenze alle collettività, per questo la previsione del principio nella Costituzione appare di grande importanza. In ultimo, sempre parlando del comma due, è doveroso segnalare che viene inserita la garanzia alle Regioni delle risorse da utilizzare per espletare i loro nuovi compiti: viene quindi riconosciuta loro l'autonomia fiscale e finanziaria coronando il principio della “libera amministrazione” (Piciacchi, 2003, p.1).

Alle collettività territoriali inoltre, al comma tre, si dà la possibilità di disporre di un potere regolamentare per l'esercizio delle loro competenze («ces collectivités s'administrent librement par

des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences») ma «dans les conditions prévues par la loi», ossia alle condizioni dettate con legge (dello Stato). Questo potere quindi non sembrerebbe per nulla originario, ma sempre derivato, residuale e subordinato a quello dello Stato e comunque dal contenuto ben delimitato (Allegri, 2003, p. 5). Per ciò che invece riguarda i dipartimenti e le regioni d'oltremare, la riforma ha assegnato loro molte più prerogative, andando oltre il semplice potere di sperimentazione dato alle collettività ordinarie<sup>84</sup> (commi due e tre dell'art. 73). Le collettività territoriali continentali comunque sono provviste del potere di sperimentazione<sup>85</sup> ma sempre, come si evince dal comma quattro dell'art. 72, per un tempo limitato, per oggetto limitato e alle condizioni previste dalla legge organica.

Ultimo aspetto da mettere in risalto è l'effettivo riconoscimento dei territori d'oltremare effettuato attraverso gli artt. 72-4, 73 e 74 della Costituzione. Tramite le disposizioni indicate, vengono infatti definiti i regimi giuridici dei dipartimenti e delle regioni d'oltremare da un lato, e delle collettività d'oltremare dall'altro: per i primi vige il principio di assimilazione legislativa e per le seconde quello di specialità legislativa (Piciacchi, 2003, p. 1).

Come si evince dal novellato testo costituzionale rimane aperta però una tensione che si dispiega tra la necessità, sentita come prioritaria dallo Stato francese, di unitarietà e centralismo, e la propensione alla (timida) decentralizzazione e al pluralismo, invece voluta dalle realtà territoriali (dove però questa decentralizzazione è sempre imposta dall'alto). Appare dunque chiaro come continui in un certo modo a persistere, nonostante le spinte riformatrici, un retaggio storico-sociale che impedisce a pieno un effettivo decentramento dell'ordinamento francese; retaggio del quale è possibile identificarne le cause nella Rivoluzione francese del 1789.

---

<sup>84</sup> La sperimentazione è una novità introdotta nella presente riforma, la quale permette, oltre agli ordinari trasferimenti di competenze dallo Stato agli Enti locali, anche una ripartizione appunto sperimentale. Alle collettività territoriali francesi viene infatti data la possibilità di derogare leggi e regolamenti nazionali, ad esclusione delle norme che definiscono le condizioni essenziali di esercizio di una libertà pubblica o di un diritto costituzionalmente garantito, in ambiti particolari e beneficiare del trasferimento da parte dello Stato di competenze in modo sperimentale. Sul punto si vedano Pascucci (2006, p. 6 e ss.), Allegri (2010, p. 4 e ss.) e J.-M. Pontier (2001, 169 e ss.)

<sup>85</sup> (art. 72, comma quattro: «Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences»)

### 3.2.4 l'istituto prefettizio tra decentramento e deconcentramento

La nascita dell'istituto prefettizio in Francia risale al 17 febbraio 1800 quando è avvenuta la promulgazione della legge «concernant la division du territoire de la République et l'administration, 28 pluviôse an VII» attraverso la quale si creò un organo statuale che sarà poi l'artefice del ristabilimento dell'ordine pubblico a seguito alla Rivoluzione del 1789 (Testa, 2005, p. 573). Inizialmente unico incaricato dell'amministrazione, il prefetto ha svolto, nel corso dei decenni, compiti importanti ed è stato munito di poteri eccezionali (come per esempio dopo la seconda guerra mondiale nell'opera di ricostruzione). A differenza del percorso seguito dall'Italia, in cui i prefetti sono stati quasi spogliati delle loro prerogative, in Francia questa figura ha mantenuto una sua più spiccata centralità, in virtù anche della tradizione accentratrice (Vovelle, 2000, p. 921 e ss.).

Come si è visto, nel 1982 è intervenuta un'importante revisione costituzionale che ha iniziato un, seppur timido, decentramento. La presente legge è poi stata costellata di ulteriori provvedimenti: anzitutto la l. n. 213/1982 sui diritti e le libertà di comuni, dipartimenti e regioni, che stabilisce che le collettività territoriali regolano con proprie delibere gli affari che riguardano le loro competenze: il potere esecutivo in ambito dipartimentale e regionale viene quindi trasferito, dalle mani del Prefetto, ai presidenti dei Consigli generali e regionali, la tutela amministrativa e finanziaria dello Stato sugli atti delle collettività viene soppressa e sostituita con un controllo di legittimità a posteriori esercitato dal prefetto e dai Tribunali Amministrativi. Con i decreti del maggio dello stesso anno (n. 389 e n. 390) inoltre, si riforma ancora di più l'ordinamento cambiando la denominazione da prefetto a "Commissario della Repubblica" e vice-prefetto in "Commissario aggiunto della Repubblica"; il quale, non è più l'organo esecutivo del dipartimento e non esercita più il controllo amministrativo a priori, bensì rappresenta ciascun ministro e assicura la direzione dei servizi dello Stato nel dipartimento. Egli inoltre è investito del ruolo di rappresentare il Primo Ministro e ciascun Ministro e ha la responsabilità degli interessi nazionali e del rispetto delle leggi (Testa, 2005, p. 578). Con il decreto del 29 febbraio 1988 n. 89 poi, vengono reintrodotte le precedenti denominazioni di prefetto e sotto-prefetto; inoltre, «si stabilisce, che il livello deconcentrato ha una competenza di principio su tutte le questioni appartenenti ai settori dello Stato, mentre ai servizi centrali sono affidate le missioni che non possono essere delegate ai livelli territoriali. In applicazione di tale disposizione, un apposito

decreto (n. 604 del luglio 1992) introduce "la carta del deconcentramento amministrativo", stabilendo (all'art. 1) che "il deconcentramento è la regola generale di ripartizione delle attribuzioni e dei mezzi tra i differenti livelli delle amministrazioni civili dello Stato» (Testa, 2005, p. 581).

Con la novella costituzionale del 2003 poi, vengono confermate costituzionalmente le funzioni esercitate dal prefetto. L'art. 72, ultimo comma della Costituzione recita infatti così: "Nelle collettività territoriali della Repubblica, il Rappresentante dello Stato, rappresentante di ciascun membro del Governo, ha la responsabilità degli interessi nazionali, dell'esercizio del controllo amministrativo e del rispetto delle leggi" («Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois»). Si rafforza quindi ulteriormente il ruolo del prefetto, previsto ora nel dettato costituzionale (a differenza del caso italiano) e qualificato come rappresentante di ogni membro del Governo<sup>86</sup>.

Le leggi di attuazione delle nuove disposizioni costituzionali sono state varie; nella sede che qui ci interessa, si ritiene importante menzionarne quattro: la legge organica n. 705 del 1 agosto 2003, relativa all'istituto di democrazia diretta referendaria; la legge organica n. 704 del 2003, sul conferimento sperimentale di attribuzioni alle collettività territoriali; la legge sulle finanze locali; e la legge n. 809 del 13 agosto 2004 relativa alle libertà e responsabilità locali<sup>87</sup> la quale, enumerando le competenze delle collettività territoriali, indica che esse devono essere ripartite tra regioni, dipartimenti e comuni, fermo restando che il comune è identificato come «il primo livello dell'amministrazione pubblica e della prossimità» e che essi «hanno vocazione ad assicurare, a parità

---

<sup>86</sup> Anche l'allora Presidente della Repubblica Jacques Chirac, qualche settimana prima dell'approvazione della legge di revisione costituzionale, in un discorso pronunciato all'Eliseo il 6 marzo 2003, si rivolge così al corpo prefettizio francese: «[...] voi non siete più soltanto i delegati del Governo. Voi siete i rappresentanti dello Stato, rappresentanti di ciascun membro del Governo» (Testa, 2004, p. 586-587).

<sup>87</sup> La legge enumera, materia per materia, i trasferimenti di competenze e la loro ripartizione tra le collettività territoriali fissando i termini entro cui effettuarli e stabilendo il relativo finanziamento mediante risorse provenienti da imposte trasferite alle collettività stesse. Le principali competenze trasferite, riguardano: gli aiuti finanziari alle imprese, il turismo e relative infrastrutture, la formazione professionale, i fondi europei, la proprietà e la gestione di alcune tipologie di collegi o licei, gli istituti di formazione professionale in campo agricolo, la gestione di diversi fondi sociali, gli alloggi sociali, le procedure di declaratoria di beni vacanti, la rete stradale nazionale ad eccezione delle grandi arterie nazionali, i porti, gli aeroporti ed i canali, la programmazione sanitaria a complemento di quella dello Stato, la gestione del personale tecnico, operaio e di servizio della pubblica istruzione, la gestione del patrimonio culturale. (Testa, 2005, p. 588-589)

di diritti con la regione e con i dipartimenti, le responsabilità che sono esercitate localmente» (così art. 145).

Ultimo provvedimento che si ritiene importante in questa sede menzionare è il riordino operato nel 2004 con il decreto n. 102. Mantenendo comunque separate le due figure di prefetto della regione e prefetto del dipartimento, all'art. 1 si afferma che: «Il prefetto di regione nella regione, il prefetto di dipartimento nel dipartimento, è depositario dell'autorità dello Stato [... entrambi] hanno la responsabilità degli interessi nazionali e del rispetto delle leggi [...] rappresentano il Primo Ministro e ciascun Ministro [...] vegliano all'esecuzione dei regolamenti e delle decisioni regolamentari [...] dirigono, sotto l'autorità dei ministri e nelle condizioni definite dal presente decreto, i servizi decentrati delle amministrazioni civili dello Stato». Le funzioni che vengono delineate sono qui espressione di due “missioni” del prefetto: la prima è quella relativa alla responsabilità nella tutela dell'interesse nazionale, il controllo amministrativo delle collettività territoriali e il rispetto delle leggi; la seconda invece è quella relativa alla rappresentanza diretta del Primo Ministro e dei membri del Governo e l'attuazione delle decisioni governative (Testa, 2005, p. 595). Dall'art. 3 inizia poi la divisione tra le funzioni del prefetto di regione e quelle del prefetto di dipartimento: il prefetto di regione infatti è il «garante della coesione dell'azione dei servizi dello Stato nella regione»; assicura il controllo amministrativo successivo sugli atti della regione e degli enti interregionali stanziati sul territorio (art. 4); elabora il piano di azione strategica dello Stato e lo adatta alle specificità della regione (con anche la facoltà di proporre elementi di programma) (artt. 5 e 6); esercita il ruolo di coordinatore dei prefetti dei dipartimenti, quando gli viene assegnata una “missione interregionale” dal Primo Ministro (art. 66); per ultimo è assistito da un Segretario Generale per gli Affari Regionali (SGAR), capo del Segretariato Generale, ovvero prefettura, la quale si occupa di dirigere, coordinare, e controllare le politiche statali nella regione. Il prefetto di dipartimento invece, rispettando le attribuzioni del prefetto della regione, «attua le politiche nazionali e comunitarie ed assicura il controllo amministrativo dei dipartimenti, dei comuni e delle istituzioni pubbliche, locali ed interdipartimentali, aventi sede nel dipartimento. Sentito il collegio dei capi di servizio, elabora il piano d'azione strategica sul territorio, coerentemente con il piano di azione strategica dello Stato

nella regione» (Testa, 2005, p. 597); è anch'esso assistito da un segretario generale e altri funzionari; ed è responsabile della «sécurité civile»<sup>88</sup>.

Ultimo aspetto che resta da analizzare è poi quello dei poteri prefettizi nell'organizzazione dei servizi territoriali dello Stato sia nella regione che nel dipartimento. Qui, attraverso la figura del prefetto, la legge ha voluto affermare l'unitarietà dell'azione statale sul territorio: «il prefetto -infatti- decide nelle materie di competenza dei servizi deconcentrati delle amministrazioni civili dello Stato nella regione e nel dipartimento» (art. 15), riceve poi le deleghe dei Ministri e ha potestà decisionale nelle materie di competenza dei servizi deconcentrati (art. 16). Inoltre, è ordinatore secondario di spesa per tutti i servizi deconcentrati dello Stato (art. 20) (Testa, 2005, p. 603); in ultimo, «Il prefetto di regione esercita la sua autorità sui capi dei servizi deconcentrati, sui delegati o corrispondenti a livello regionale delle amministrazioni civili dello Stato, quale che sia la natura o la durata delle loro funzioni» ed è poi responsabile della gestione del patrimonio nonché dei mezzi materiali di questi servizi. Il prefetto di dipartimento invece, svolge lo stesso ruolo nei confronti dei servizi deconcentrati nella sua giurisdizione (artt. 17 e 19).

### 3.3 Il Regno Unito

#### 3.3.1 Premessa storica

Il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord è uno Stato unitario che ha visto nascere la sua composizione e formazione grazie a due atti legislativi i quali hanno permesso la fusione tra due diversi e autonomi sistemi istituzionali: l'Act of Union anglo-scozzese del 1707 e l'Act of Union britannico-irlandese del 1801; con il primo si diede vita al Regno Unito di Gran Bretagna, con il secondo al Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda. Il Galles invece risultava parte del Regno inglese già dal 1284 quando fu firmato lo Statutum Walliae, completato e integrato poi con l'Act for the Government of Wales firmato nel 1536 (Carrozza, Di Giovine, Ferrari, 2008, p. 61). Il centro di potere con sede a Westminster quindi, si trovò a comprendere e inglobare due differenti modelli parlamentari

---

<sup>88</sup> È da notare che, i poteri in materia di sicurezza, sono stati poi disciplinati e riordinati con la legge n. 239 del 18 marzo 2003.



che fino a quel momento avevano operato distintamente e in autonomia, ossia l'Assemblea monocamerale degli Estates di Edimburgo e il Parlamento di Dublino.

Il complesso costituzionale britannico non scritto, oggi unico esempio di sistema perfettamente flessibile (Carrozza, Di Giovine, Ferrari, 2008, p. 62), non è rimasto però immune alle influenze di alcuni testi scritti che sono stati essenziali per la sua formazione: si parla in questo caso di documenti come la Magna Charta libertatum, o di atti dei parlamenti, o ancora di atti politici come il Bill of Right, o di leggi appartenenti alla categoria della Statute law. Ma è difficile trovare nell'ordinamento costituzionale del Regno Unito un testo con data certa che ricopra effettivamente un rango superiore agli altri «La costituzione inglese [...] si è infatti formata attraverso il progresso di un sistema di governo il cui sviluppo storico è il prodotto di una costante dialettica politica e [...] della plurisecolare sedimentazione di pratiche istituzionali che nell'esperienza parlamentare hanno trovato la loro strada maestra» (Carrozza, Di Giovine, Ferrari, 2008, p. 63). Per questo la costituzione del Regno Unito ha una natura procedimentale, e su questa si fonda anche il suo carattere di flessibilità.

Storicamente già dal Medioevo inglese si iniziano a porre le basi del sistema sia giuridico che costituzionale di quello che sarà poi il Regno. Dopo l'anno 1000, si concretizzano quelli che saranno poi gli elementi costitutivi del Regno inglese; tra questi è importante menzionare la redazione del Domesday Book, ossia un testo particolarmente importante all'epoca poiché era il primo grande registro del valore della proprietà terriera, e il diritto del Re, diffusi anche grazie al lavoro delle corti di giustizia che operavano sul territorio. La nascita del Parlamento inglese si fa risalire invece al 1265 (Carrozza, Di Giovine, Ferrari, 2008, p. 65), anno in cui l'Assemblea si riunì per la prima volta in assenza del Re. Ma la data che appare ancora più importante è sicuramente il 1297, quando Edoardo I emanò la Confirmatio Chartarum, con la quale si riepilogavano tutti i diritti che si erano andati accumulando dall'emanazione della Magna Charta. Comunque il Parlamento inglese non ebbe vita facile e anzi, all'inizio del 1600, era quasi del tutto assoggettato alle mire assolutistiche<sup>89</sup> dei sovrani inglesi; ma grazie alla guerra civile (1642-5), nel 1649 si abbandonò la forma monarchica per approdare all'istituzione del Commonwealth repubblicano<sup>90</sup> (Carrozza, Di Giovine, Ferrari, 2008,

---

<sup>89</sup> Sul punto si vedano Carrozza, Di Giovine e Ferrari (2008, p. 66)

<sup>90</sup> È da notare però che le contrapposizioni regie e parlamentari non finirono con l'istituzione del Commonwealth, ma si reincarnarono più tardi nelle vesti partitiche, ora presenti in Parlamento, dei Tories e dei Whigs, i quali condividevano

p. 66). La monarchia costituzionale inglese però si trasformò in monarchia parlamentare già all'inizio del 1700 con l'arrivo al potere del Wigh Robert Walpole (1721-1742), il quale fu l'espressione della moderna figura di Premier, e si inaugurò un periodo caratterizzato da uno spirito contrattualistico che, nel corso di tutto il secolo, diede vita a importanti testi: (l'ultimo e riepilogativo Bill of Rights del 1701, l'Act of Settlement, il Bank of England Act e il Treaty of Union).

Durante tutto l'800 vennero poi gettate le basi del contemporaneo diritto costituzionale inglese e si assistette all'evoluzione della forma di gabinetto che oggi conosciamo, incentrata sulla figura del Premier e dei suoi collaboratori di governo. Le forme istituzionali presenti nel '600 si sono ovviamente evolute per effetto di una serie di "interventi" del diritto positivo (Carrozza, Di Giovine, Ferrari, 2008, p. 70): così per esempio, con la *devolution* (di cui si parlerà più avanti) si è dato vita ad un sistema di assemblee decentrate tra le quali quella scozzese- nata con lo Scotland Act nel 1998- che legifera autonomamente.

### 3.3.2 Forma di stato e principi costituzionali: *rule of Law* e *sovereignty of Parliament*

Nel pensiero costituzionalista inglese manca una vera e propria dottrina dello Stato. Nonostante questo però, gli elementi della forma di Stato si possono trovare nelle opere di Albert Venn Dicey (1835-1922) e soprattutto nella celebre opera *Introduction to the study of the Law of the Constitution*<sup>91</sup>. Secondo l'autore sono due i principi (costituzionali) fondamentali sui quali riposa l'ordinamento inglese: il dominio della legge (rule of law) e la sovranità del Parlamento (sovereignty of Parliament) (Dicey, 1885, p. 3 e ss.; Barnett, 2011, p. 47 e ss. e 114 e ss.). La "rule of law" è traducibile, dal punto di vista dei sistemi di civil law, come "stato di diritto", anche se è complicato portare questi due principi in parallelo: infatti la grande differenza che si ha tra i due è che nel concetto britannico di rule of law non vi è un'autonoma soggettività dello Stato che appaia come punto di riferimento nella produzione delle leggi; e ciò perché il "dominio della legge" si è andato formandosi attraverso l'aggiungersi man mano nel tempo diverse fonti e numerosi artefici<sup>92</sup>. Una delle fonti

---

l'accettazione della monarchia ma si trovavano in disaccordo sull'effettiva preminenza della potestà regia o del Parlamento.

<sup>91</sup> Il testo integrale dell'edizione del 1885 è consultabile al seguente link:  
[http://files.libertyfund.org/files/1714/0125\\_Bk.pdf](http://files.libertyfund.org/files/1714/0125_Bk.pdf)

<sup>92</sup> Sul punto si vedano Carrozza, Di Giovine e Ferrari (2008, p. 73)

fondamentali, e ben distinguibile, è però il legislatore parlamentare, autore della branca della statute law concretizzatasi nei secoli negli Acts of Parliament. Ma il Parlamento inglese è un attore piuttosto recente; come si accennava prima, sono state soprattutto le Corti di Giustizia, attraverso le loro sentenze, e distribuite sul territorio inglese, a creare il moderno diritto, concorrendo così, dopo la nascita del Parlamento, con quest'ultimo. Come mettono in luce però Carrozza, Di Giovine e Ferrari (2008, p. 75), più che di fonti, la rule of law, si tratterebbe di valori costituzionali: «essa infatti si costruisce ponendo tra loro in rapporto armonico le dogmatiche, in primo luogo, della supremazia della legge sull'arbitrio, un tempo del Monarca e oggi del potere esecutivo organizzato intorno a premierships sempre più potenti; in secondo luogo, della sostanziale eguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge alla quale non si sottraggono neanche coloro i quali esercitano il potere pubblico; e, interzo luogo, della tutela giurisdizionale dei diritti che è assicurata, mancando una carta costituzionale scritta, dalle Corti e dalla common law».

Per quanto riguarda invece la “sovranità del Parlamento”, secondo Dicey (1885, p. 3 e ss.), essa è la base politica e istituzionale su cui si poggerebbe il sistema giuspubblicistico inglese. Il Parlamento inglese, organizzato in una camera dei Lords e una camera dei Comuni, nasce e si sviluppa storicamente in contrapposizione al Re fino al settecento, e poi contro le premierships governative - senza dimenticarci dei suoi storici antagonisti: le magistrature, la società civile e le autorità del local government (Carrozza, Di Giovine, Ferrari, 2008, p. 76). Ma, tornando all'attualità, si è assistito ad una metamorfosi della forma di governo da parlamentare a forma di governo “di gabinetto” unita ad uno spostamento dell'asse potestativo a favore dell'Esecutivo per colpa dell'emergere del forte potere personale del Primo ministro (Carrozza, Di Giovine, Ferrari, 2008, p. 77) che ha presto portato ad un'erosione dell'autorità parlamentare. Erosione che si è vista ancora più accentuata con la creazione di un sistema parlamentare in Scozia e con le assemblee di Galles e Irlanda del Nord. Ma, nonostante questo, il principio costituzionale della sovereignty of Parliament continua ad essere formulato in maniera solenne e le leggi approvate dal Parlamento continuano ad essere la fonte suprema.

### 3.3.3 I rapporti centro-periferia: la *devolution*

Sebbene l'idea di *devolution* non sia recente nel Regno Unito, visto che da sempre era presente una forte rete di *local government*, al livello costituzionale appare una novità degli ultimi decenni. Tradizionalmente visto come uno stato altamente centralizzato (Carrozza, Di Giovine, Ferrari, 2008, p. 89), il Regno Unito già devolveva parti della funzione di governo alle autorità locali, ma solo per il loro esercizio. All'inizio degli anni '60, il primo regionalismo inglese ebbe una fisionomia economico-pianificatoria che s'inserì perfettamente nell'ambito del sistema di welfare state di quegli anni e iniziarono anche a concedersi forme di regionalismo auto governante (*self-government*). Ma alla fine degli anni '70 questo processo era già destinato ad arrestarsi: nonostante il sorgere dei partiti nazionalisti in Scozia e in Galles che portavano avanti idee di decentramento e regionalizzazione, durante l'epoca Thatcheriana (1979-1990) fu negata qualsiasi concessione ai poteri locali (Carrozza, Di Giovine, Ferrari, 2008, p. 90).

Solo con l'arrivo al governo dei Labouristi nel 1997 si inizia a ri-pensare la *devolution*, coinvolgendo non solo le entità substatali di Scozia e Galles, ma anche l'Irlanda del Nord e la regione metropolitana della Greater London<sup>93</sup>, prima di estenderla a tutta l'Inghilterra; infatti, come fanno notare Carrozza, Di Giovine e Ferrari (2008, p. 90) «[...] la natura della *devolution* britannica si può apprezzare come vasto processo di riorganizzazione della funzione di governo consistente in un flusso di poteri che ha trasformato l'assetto costituzionale del Paese».

Con le riforme della fine degli anni '90, dopo aver accantonato l'idea di un Parlamento (unico) d'Inghilterra, si è proceduto alla creazione di macroregioni poste sotto l'autorità delle Regional Development Agencies. Gli "Acts" che hanno poi permesso la *devolution* vera e propria sono stati: lo Scotland Act e il Government Act del 1988 rispettivamente in Scozia e in Galles; il Good Friday's Agreement, sempre del 1998, per l'Irlanda del Nord, al quale però è seguito un *referendum* che è servito ad eleggere la prima assemblea del paese; e l'istituzione di una nuova Assemblea metropolitana e un Esecutivo guidato da un Sindaco per la Greater London Authority (Carrozza, Di Giovine, Ferrari, 2008, p. 91). Le Assemblee monocamerali sono pertanto quattro: lo Scottish

---

<sup>93</sup> La Greater London era stata istituita insieme ad altre regioni metropolitane nel 1963 tramite il London Government Act, ma nel 1985 fu abolita attraverso il Local Government Act emanato dal governo Thatcheriano (Carrozza, Di Giovine, Ferrari, 2008, p.89-90)

Parliament, la Welsh Assembly, la Northern Ireland Assembly e la Greater London Assembly. Come è stato notato da molti (Carrozza, Di Giovine, Ferrari, 2008, p. 92; Leyland, 2006, p. 12, Ruggiu, 2005), le misure contenute nelle leggi devolutive, sono misure che si adattano alle necessità delle singole entità territoriali: hanno infatti sia conferito poteri che fossero sufficienti a soddisfare le aspirazioni politiche locali, sia risposto all'insoddisfazione delle periferie per l'eccessiva tendenza centripeta di Westminster. Sarebbe infatti forse più corretto parlare in questo caso di *devolutions*.

La forma più corposa di devoluzione è stata conferita alla Scozia, la quale possiede un Parlamento (unica tra le quattro a potersi permettere tale dicitura) monocamerale composto da 129 membri con un mandato di quattro anni. Oltre alla funzione di controllo sull'Esecutivo, tale Parlamento ha la potestà legislativa primaria, ma solo su alcune materie di loro competenza<sup>94</sup>, oltre che quella di imposizione fiscale condivisa con l'Esecutivo. Eletta l'Assemblea, questa nomina un Primo ministro che a sua volta sceglie i suoi ministri tra i membri del Parlamento (che comunque sono sottoposti all'approvazione della Corona). Il Governo è l'organo amministrativo responsabile dell'attuazione delle politiche e, insieme al Parlamento ha responsabilità nell'ambito dell'istruzione, del diritto, dell'amministrazione dei tribunali, del sistema penitenziario, delle nomine dei giudici, dello sviluppo economico, dell'agricoltura, della pesca, del governo locale, dell'ambiente, dell'edilizia e del patrimonio artistico (Leyland, 2006, p. 13).

In Galles invece, la *devolution* ha previsto un'Assemblea eletta per un mandato di quattro anni e composta da soli 60 membri, i quali hanno il compito (solo) di elaborare politiche riguardanti settori specifici (Leyland, 2006, p. 14). Infatti, all'Assemblea gallese non è stata affidata la potestà legislativa primaria come nel caso scozzese, ma solo su particolari aree politiche; e neanche ha poteri in ambito fiscale. Comunque, l'Assemblea esercita il controllo sul Governo e sugli apparati amministrativi pubblici e, per far sentire la sua voce a Westminster, si affida al Segretario di Stato gallese, il quale sostiene le proposte legislative di interesse nazionale (Leyland, 2006, p. 15).

---

<sup>94</sup> Secondo lo Scotland Act del 1998 una materia non è di competenza del Parlamento scozzese se si riferisce ad ambiti riservati al Parlamento di Westminster; pertanto è il Judicial Committee del Privy Council a determinare se il Parlamento Scozzese adotta leggi che vanno oltre i suoi poteri ed è legittimato a sospendere tale legislazione (Leyland, 2006, p. 13; Barnett, 2011, p. 202 e ss.)

Nell'Irlanda del Nord, gli ostacoli alla *devolution* hanno riguardato principalmente le antiche divisioni tra la comunità cattolica e quella protestante, uniti a quelli più recenti relativi al disarmo dell'IRA (Leyland, 2006, p. 16). L' "Act" istitutivo del 1998 prevede un'assemblea composta da 108 membri, eletta per un periodo di quattro anni e dotata del potere legislativo; le materie affidategli riguardano in particolare l'agricoltura, lo sviluppo economico, l'istruzione, l'ambiente, la finanza, la sanità e i servizi sociali. Il potere legislativo però, non deve comunque mettere a rischio la sovranità del Parlamento inglese, per questo il Presidente dell'assemblea irlandese esamina le proposte di legge per assicurarsi che non eccedano le attribuzioni di quest'ultima. Per soddisfare le aspirazioni nazionalistiche che vogliono un'Irlanda unita, il sistema di governo è poi collegato a quello della Repubblica d'Irlanda (Leyland, 2006, p. 16), ma anche con il Regno Unito attraverso rispettivamente il North-South Ministerial Council e il British-Irish Council.

In ultimo, l'avanzamento più importante in tema non solo di *devolution*, ma anche di riorganizzazione del Governo regionale, si è avuto con la creazione della Greater London Authority (GLA). Questa autorità, con un sindaco eletto direttamente dai cittadini e un'Assemblea per Londra, rappresenta un livello intermedio di Governo che è direttamente responsabile nei confronti dell'elettorato londinese (Leyland, 2006, p. 17). Il Sindaco inoltre, è responsabile con l'Assemblea del bilancio annuale, delle strategie adottate per il raggiungimento degli obiettivi e per la qualità dei servizi forniti. Logicamente, i poteri sia del Sindaco che dell'Assemblea sono minori rispetto a quanto previsto per i sistemi gallese, scozzese e nord irlandese, ma riguardano alcuni aspetti importanti come i trasporti, la pianificazione, l'ambiente, la lotta alla criminalità e lo sviluppo sostenibile.

Gli "Acts" di *devolution* nel Regno Unito si possono considerare come una sorta di Carta Costituzionale ognuno per il territorio a cui si riferiscono ma, nonostante abbiano attribuito legittimazione democratica a determinate strutture amministrative, essi non hanno fatto che confermare prerogative che già erano inserite tra i compiti svolti dai dipartimenti di Stato (Leyland, 2006, p. 19-20). Grazie agli accordi stipulati sul finire degli anni '90 si è quindi creato un nuovo livello di governo subordinato rispetto a Westminster e su base asimmetrica, che però garantisce a tutti i cittadini il diritto di voto in ogni territorio.

### 3.3.4 Aspetti recenti della *devolution* nel Regno Unito

Il recente sistema di *devolution* inglese si basa appunto sull'asimmetria; perché anzitutto sono asimmetriche le varie "concessioni" ai tre territori devoluti e, in secondo luogo, perché ci si trova davanti a quello che Ilenia Ruggiu (2005, p. 1159 e ss.) ha identificato come «Stato Regionale "a metà"»: ossia uno Stato che si presenta come regionalizzato o addirittura quasi-federale in alcune sue parti, e unitario con la sola previsione di decentramento amministrativo in Inghilterra; e questo poiché, sempre secondo l'autrice, in Inghilterra vive l'85% della popolazione e la creazione di un vero e proprio Parlamento avrebbe sicuramente portato a scontri con Westminster, alterando gli equilibri dello Stato. Si è quindi proceduto ad una parziale regionalizzazione del territorio con la previsione di otto *regions* che, inizialmente, dovevano servire solo ad un rilancio economico del territorio<sup>95</sup>.

La *devolution* non è stata attuata senza «effetti collaterali» (Ruggiu, 2005, p. 1161 e ss.). Un primo effetto è stato la West Lothian question, che ha preso il nome dal deputato che l'ha sollevata, appartenente alla contea inglese del West Lothian; egli faceva notare che sarebbe stato sbagliato che un parlamentare scozzese avesse potuto continuare a votare nel Parlamento nazionale inglese sulle decisioni adottate in materie devolute che (ormai) riguardavano solo l'Inghilterra. Per risolvere la questione, non potendo escludere i 72 parlamentari scozzesi<sup>96</sup>, si è proceduto, attraverso lo Scottish Parliament (constituencies) Act del 2004, a ridurre il numero a 59. Un secondo «effetto collaterale» inoltre, è quello che si è presentato quando sono diventate operative le disposizioni devolutive nei territori. Avviata la regionalizzazione nel 1998, non si è inizialmente pensato che questa avrebbe portato ad eventuali scontri tra Westminster e territori devoluti riguardo le competenze di uno e degli altri e che, in generale, vi sarebbe stato bisogno di una sede di raccordo tra i due. La prima questione si è stata risolta dal Constitutional Reform Act del 2005 che, nella parte III, agli articoli da 23 a 26, ha istituito una Corte suprema per il Regno Unito (davanti alla quale ancora non è stato presentato nessun conflitto (Ruggiu, 2005, p. 1164 e ss.)), che ha assunto le funzioni precedentemente assegnate

---

<sup>95</sup> Per una storia di queste *Regions* si veda Leyland (2006, p. 26 e ss.)

<sup>96</sup> La House of Common, fino al 2006, si presentava composta di 659 deputati di cui 529 rappresentanti dei collegi inglesi, 72 scozzesi, 40 gallesi e 18 nord irlandesi (Ruggiu, 2006, p. 1162)

al Judicial Committee of the Privy Council (così art. 40); riguardo al secondo punto, si è pensato di riformare la House of Lords in senso federale, ma le proposte non hanno mai avuto seguito.

In questa situazione c'è inoltre da ricordare brevemente la posizione degli enti locali, i quali non sono mai stati trattati alla stregua delle regioni. In Galles per esempio, la materia degli enti locali non appartiene direttamente alla Welsh Assembly, ma è rimasta prerogativa di Westminster; nonostante questo però, il Parlamento gallese, si è preoccupato negli anni di «sostenere e promuovere gli enti locali in Galles» (Ruggiu, 2005, p. 1172) attraverso il *Partnership Council*, sede di raccordo tra l'Assemblea regionale e i membri dei *country councils*. In Scozia invece, essendo la materia degli enti locali totalmente devoluta, si è proceduto all'approvazione del Local Government Scotland Act nel 2004, con il quale si è prevista l'introduzione di un sistema proporzionale -e quindi maggiormente rappresentativo delle realtà territoriali- per le elezioni dei *councils*.

Comunque, se in ambito degli enti locali le rivendicazioni di queste ultime non sono ancora pervenute in maniera forte (Ruggiu, 2006, p. 1173), ciò non è detto che accada anche tra i territori devoluti e Westminster. Per questo si è cercato di provvedere a delle forme di cooperazione come la Joint Ministerial Committee, una sorta di conferenza Stato-Regioni ma che, a differenza del nostro modello, ha l'espresso potere di risolvere le dispute tra i vari livelli di governo, avvicinandosi così più ad una sorta di tribunale che ad un mero luogo di concertazione e cooperazione. Nonostante questo però, si è registrata una preferenza a risolvere le questioni di attrito personalmente, attraverso mediazioni politiche dei singoli ministri, o tramite incontri personali. I rapporti bilaterali quindi sono preferiti alle sedi istituzionali di cooperazione e ciò ha reso e continua a rendere piuttosto scarni quelli interregionali (Ruggiu, 2005, p. 1175).

Insomma, classificare il Regno Unito tra i modelli di Stato non è per niente semplice: ha caratteristiche che lo collocano tra gli stati unitari e accentrati (ovvero la devoluzione meramente amministrativa presente in Inghilterra), altre che lo collocano tra quelli federali (la Scozia e la sua larga autonomia), e altre ancora che lo inseriscono tra quelli regionali (per via dell'indipendenza minore prevista in Galles<sup>97</sup>). Nonostante la *devolution* appaia ancora in qualche sua parte incompleta

---

<sup>97</sup> Per quanto anche in Galles il 3 marzo del 2011, tramite un *referendum*, si è provveduto a devolvere la competenza legislativa su alcune materie. Sul punto si vedano Torre, Frosini (2012).



per via dell'«occasionalismo riformista» (Ruggiu, 2005), si può però sostenere che questa abbia funzionato bene e sia ormai entrata a pieno titolo nel quadro costituzionale del Regno Unito.

## CAPITOLO IV

### LA RIFORMA “MADIA” E LA REVISIONE COSTITUZIONALE RENZI-BOSCHI

#### 4.1 Le ultime riforme e le prospettive future

##### 4.1.1 Tentativi di riorganizzazione e razionalizzazione dell'APS: la “Legge Delrio”

Come si è visto in precedenza (cfr. II cap.), i tentativi di regionalizzazione dello stato italiano sono stati iniziati nei primi anni settanta, per poi proseguire per tutti gli anni novanta e le riforme costituzionali del 2001 approdando, seppur con intoppi di attuazione, fino ai giorni nostri. Ma questo processo non si è mai veramente completato; l'Italia non è mai apparsa veramente regionalizzata, le Regioni non hanno mai completamente sperimentato, se non negli ultimi anni, un effettivo trasferimento delle risorse statali loro spettanti per esercitare a pieno le loro competenze (Savino, 2015, p. 2). In un costante intento di devolution mai completato fino in fondo, un altro problema si è fatto strada negli ultimi anni: il problema della razionalizzazione dell'APS. Problema che a detta di alcuni (De Santis, 2014, p. 2 e ss.; Falcon, 2012, p. 760-761) scaturisce dalla poca attenzione riservata ai rapporti tra centro e periferia e al mancato adeguamento della stessa APS ai cambiamenti che si andavano delineando nell'ordinamento italiano<sup>98</sup>. Un tentativo di primo e più compiuto riordino dell'APS<sup>99</sup> si è avuto nel 2014 con la legge n. 56 del 7 aprile (*disposizioni in materia di città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*), la c.d. “legge Delrio”<sup>100</sup> che ha cercato di adeguare l'ordinamento dei citati enti territoriali ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. La ristrutturazione portata avanti dalla presente legge mirava alla complessiva riduzione

---

<sup>98</sup> Ci si riferisce in questo caso alla struttura fortemente centralista e gerarchizzata delle amministrazioni pubbliche che continua ad essere troppo rigida e rende difficile un'adeguata razionalizzazione della spesa pubblica.

<sup>99</sup> Parlo di “primo e compiuto” riordino poiché, soprattutto in materia provinciale, altri tentativi erano stati fatti in passato per eliminare la sua previsione o sopprimerne le funzioni; si pensi per esempio all'art. 15 del decreto legge del 13 agosto 2001, n. 138, non convertito in legge dalle Camere, che prevedeva già all'epoca il riordino o soppressione dell'ente provincia; o ancora l'art. 23, comma 14 e ss. del decreto legge n. 201 del 6 dicembre 2011, convertito dalla legge del 22 dicembre 2011, n. 214; o ancora l'art. 17, del decreto legge n. 95 del 2012, attuato parzialmente dal decreto legge n. 188 poi non convertito.

<sup>100</sup> Per alcune conseguenti modifiche apportate alla legge Delrio si vedano: il d.l. del 24 aprile 2014, n. 66, convertito dalla l. del 23 giugno 2014, n. 89; e il d.l. del 24 giugno 2014, n. 90 convertito dalla l. del 24 agosto 2014, n. 114.

degli apparati periferici; così l'art. 1, comma 147, stabiliva che l'ambito provinciale e metropolitano non avrebbero costituito più «ambito territoriale obbligatorio o di necessaria corrispondenza per l'organizzazione periferica delle pubbliche amministrazioni». Ciò però, senza dettare precisi criteri o direttive e senza neanche modificare l'assetto territoriale di nessuna amministrazione, ma solo affermando che «l'ambito ottimale per la redistribuzione delle funzioni amministrative non coincide necessariamente con la Provincia» (De Santis, 2014, p. 19). Quindi la riorganizzazione dello Stato e del suo ordinamento interno non passa più, con le previsioni della legge Delrio, per mezzo della dimensione provinciale, ma ogni amministrazione avrà il compito di decidere quali sono quegli ambiti considerati ottimali per l'esercizio delle funzioni.

Ma queste nuove previsioni non sono le uniche novità della l. n. 56 del 2014. Infatti essa ha istituito (dal 1° gennaio 2015), oltre a Roma Capitale, altre nove città metropolitane (Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria) le quali, hanno sostituito le corrispondenti province assumendone il controllo delle funzioni e delle risorse, non qualificandosi però come organi direttamente elettivi<sup>101</sup>. Inoltre, cercando di sviluppare un progetto che fosse in linea con il d.d.l. costituzionale di revisione della II parte della Costituzione (A.S. n. 1429) all'epoca approvato solo in prima lettura alle Camere, le Province sono state trasformate da enti a carattere elettivo<sup>102</sup>, ad enti di “area vasta” cedendo molte funzioni alle Regioni e ai Comuni e assumendo invece funzioni solo strumentali e di supporto (Bilancia, 2014, p. 16- 19) ai Comuni, i quali, ora, esercitano le vere funzioni di coordinamento un tempo spettanti proprio alle Province (Savino, 2015, p. 7). Nonostante questo, però, alle province rimangono delle “funzioni fondamentali” quali: la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; la pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente; la

---

<sup>101</sup> Infatti è bene in questa sede ricordare che gli organi delle città metropolitane sono il Sindaco metropolitano, la Conferenza metropolitana e il Consiglio metropolitano. Il Sindaco è lo stesso del comune capoluogo della regione; la Conferenza è invece composta dal Sindaco metropolitano e da tutti gli altri sindaci dei comuni rientranti nella città metropolitana; infine il Consiglio è composto dal Sindaco e da un numero di consiglieri variabile, in base alla dimensione della città metropolitana, ed eletti questi ultimi tra i sindaci e i consiglieri della città metropolitana (Savino, 2015, p. 27)

<sup>102</sup> La legge Delrio ha infatti abolito le giunte provinciali prevedendo invece un Consiglio provinciale che è un organo elettivo di secondo grado e variabile nella sua composizione come il Consiglio metropolitano, un Presidente della Provincia, eletto dai consiglieri comunali e dai sindaci della Provincia tra i sindaci dei comuni del territorio (che si candidano spontaneamente), e un'assemblea dei sindaci che detiene però solo poteri consultivi ed è composta dai sindaci cittadini di ogni comune e presieduta dal Presidente della Provincia (Savino, 2015, p. 27).

programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale; la raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; la gestione dell'edilizia scolastica; e il controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale. Funzioni peraltro indisponibili da parte delle Regioni ma regolabili quanto a “modalità” e “limiti”, conformemente all'esercizio della propria competenza legislativa regionale (Bilancia, 2014, p. 15).

Nel disegno complessivo quindi tutto appare più semplificato: l'apparato periferico statale è ora articolato su due soli livelli territoriali: le Regioni, le quali vengono dotate di ancora più ampia potestà legislativa e amministrativa, che si traduce in funzioni di indirizzo e programmazione; e i Comuni, che ora hanno capacità operative e gestionali, esercitabili anche nell'unione dei Comuni, e coadiuvate nello sforzo dalle Province o dalle città metropolitane.

#### 4.1.2 La riforma “Madia”: legge n. 124 del 2015

Il 7 agosto 2015 il Parlamento ha approvato la l. n. 124 in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche. Il presente provvedimento scaturisce dalla legge delega al Governo Renzi n. 1577<sup>103</sup> e «*contiene prevalentemente deleghe legislative da esercitare in gran parte nei dodici mesi successivi all'approvazione della legge, volte a riorganizzare l'amministrazione statale e la dirigenza pubblica; proseguire e migliorare l'opera di digitalizzazione della p.a.; riordinare gli strumenti di semplificazione dei procedimenti amministrativi; elaborare testi unici delle disposizioni in materie oggetto di stratificazioni normative*»<sup>104</sup>. Nella parte che ci riguarda, in virtù delle esigenze di razionalizzazione, il provvedimento prevede una riduzione del numero complessivo delle prefetture-UTG in base, variabilmente, alle caratteristiche del territorio, al tasso di criminalità, alla popolazione

---

<sup>103</sup> Le deleghe legislative contenute nella L. 124/2015 investono, in particolare, i seguenti ambiti: codice dell'amministrazione digitale; conferenza di servizi; segnalazione certificata di inizio attività; trasparenza delle pubbliche amministrazioni; freedom of information act; diritto di accesso dei parlamentari ai dati delle p.a.; piani e responsabili anticorruzione; white list antimafia; intercettazioni; ruolo e funzioni della Presidenza del Consiglio, organizzazione dei ministeri, agenzie governative, enti pubblici non economici, uffici di diretta collaborazione dei ministri; riorganizzazione delle funzioni e del personale delle Forze di polizia, del Corpo forestale dello Stato, dei corpi di polizia provinciale, dei Vigili del fuoco, del Corpo delle capitanerie di porto e della Marina militare; numero unico europeo 112; Pubblico registro automobilistico; prefetture-UTG; ordinamento sportivo; autorità portuali; camere di commercio; dirigenza pubblica; segretari comunali e provinciali; dirigenti sanitari; enti pubblici di ricerca; lavoro pubblico; società partecipate da pubbliche amministrazioni; servizi pubblici locali; processo davanti alla Corte dei conti (parte delle informazioni sono prese dal sito internet della Camera dei Deputati nella sezione *speciale Provvedimenti*: [http://www.camera.it/leg17/522?tema=delega\\_per\\_la\\_riforma\\_della\\_p\\_a\\_a\\_c\\_3098](http://www.camera.it/leg17/522?tema=delega_per_la_riforma_della_p_a_a_c_3098) ).

<sup>104</sup> *Speciale Provvedimenti*: [http://www.camera.it/leg17/522?tema=delega\\_per\\_la\\_riforma\\_della\\_p\\_a\\_a\\_c\\_3098](http://www.camera.it/leg17/522?tema=delega_per_la_riforma_della_p_a_a_c_3098) cit.

residente, all'eventuale presenza (o meno) della città metropolitana, alla presenza di insediamenti produttivi e alle differenti dinamiche socioeconomiche (De Santis, 2014, p. 20). Ma non solo, all'art. 7, comma 1, lett. e) la Prefettura-Ufficio territoriale del Governo si trasforma in «Ufficio territoriale dello Stato, quale punto di contatto unico tra amministrazione periferica dello Stato e cittadini»; al prefetto vengono assegnate funzioni di coordinamento di tutti gli uffici periferici delle amministrazioni civili dello Stato confluiti negli Uffici territoriali dello Stato, e la responsabilità per l'erogazione dei servizi ai cittadini<sup>105</sup>. Ma è la “dipendenza” del prefetto a mutare significativamente. Mentre prima questa figura faceva riferimento ad un unico ministero (quello dell'Interno), ora viene invece profilata una diversa situazione: il prefetto si troverebbe nella singolare condizione di essere il referente locale di diversi ministeri e di essere quindi dipendente non più dal solo ministro dell'Interno, bensì questa dipendenza diventerebbe multipla o diversificata a seconda delle funzioni esercitate (De Santis, 2014, p. 21).

La legge delega e la l. n. 124 del 2015 quindi esprimono a pieno l'intento di razionalizzazione e riordino: avendo accorpato tutti gli uffici periferici delle amministrazioni civili dello Stato, le prefetture si caratterizzano per essere degli uffici a carattere generale e importante (nonché unico) punto di contatto tra tutte le amministrazioni periferiche statali e i cittadini. Ma la legge Delrio è importante anche perché è stata in qualche modo un provvedimento “anticipatore” delle riforme recentemente attuate: da una parte essa, anche se non è una legge costituzionale, presenta sicuramente dei profili di rilievo costituzionale anche solo attuando in maniera concreta le norme sulle città metropolitane, dall'altra anticipa però il disegno di revisione costituzionale del Titolo V parte II (ora approvato e diventato legge (De Marco, 2015, p. 37).

#### 4.2 La riforma costituzionale del 2016 (in attesa del *referendum*)

Il disegno di legge costituzionale che è stato approvato definitivamente da entrambe le Camere molto di recente, il 12 aprile 2016, è un progetto che complessivamente mira al superamento del bicameralismo “perfetto” e paritario e alla modifica delle competenze legislative tra lo Stato e le

---

<sup>105</sup> Il testo dell'art. 7, comma 1, lett. e) recita testualmente così: «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 [...]».

Regioni<sup>106</sup>. Insieme alla già approvata legge elettorale n. 52 del 2015 (c.d. *Italicum*), sulla quale però pende una questione di legittimità al vaglio della Corte costituzionale (Dickmann, 2015, p. 3), si propone di porre le basi per un generale rinnovamento delle istituzioni italiane al fine di incrementare *la capacità decisionale della democrazia parlamentare*<sup>107</sup>.

L'iter parlamentare del progetto di legge costituzionale è iniziato l'8 aprile del 2014 quando il Governo ha presentato al Senato il disegno di legge recante "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione" (A.S. 1429). Il Senato lo ha approvato dopo un esame parlamentare durato più di quattro mesi, in prima lettura, con modificazioni, l'8 agosto 2014, e l'ha poi trasmesso alla Camera dei deputati.

Affidato l'11 settembre 2014 alla Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati che ha avviato l'esame del provvedimento (A.C. 2613), conclusosi poi il 13 dicembre 2014, il testo è stato esaminato dalla Camera dei deputati, la quale ha concluso l'esame degli articoli e degli emendamenti del disegno di legge costituzionale il 14 febbraio 2015 e ha approvato il testo, con modificazioni, nella seduta del 10 marzo 2015. Il 2 luglio 2015 il disegno di legge costituzionale è tornato all'esame del Senato in seconda lettura, che lo ha approvato, con ulteriori modificazioni, il 13 ottobre 2015. A questo punto, disegno di legge è stato sottoposto nuovamente all'esame della Camera dei deputati in seconda lettura, a seguito delle modifiche introdotte dal Senato. Qui, la Commissione Affari costituzionali della Camera ha concluso il suo esame il 17 novembre 2015 e la Camera dei Deputati si è pronunciata con l'approvazione di tutti gli articoli e con la votazione finale l'11 gennaio 2016. Successivamente il testo approvato è stato trasmesso al Senato che lo ha approvato in seconda

---

<sup>106</sup> Il testo approvato, oltre al superamento del bicameralismo paritario, la riforma prevede anche: la revisione del procedimento legislativo, inclusa l'introduzione del c.d. "voto a data certa"; l'introduzione dello statuto delle opposizioni; la facoltà di ricorso preventivo di legittimità costituzionale sulle leggi elettorali di Camera e Senato; alcune modifiche alla disciplina dei referendum; tempi certi per l'esame delle proposte di legge di iniziativa popolare, per la presentazione delle quali viene elevato il numero di firme necessarie; la costituzionalizzazione dei limiti sostanziali alla decretazione d'urgenza; modifiche al sistema di elezione del Presidente della Repubblica e dei giudici della Corte Costituzionale da parte del Parlamento; la soppressione della previsione costituzionale delle province; la riforma del riparto delle competenze tra Stato e regioni; la soppressione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL). (Fonte: Pagina web della Camera dei Deputati, sezione Documenti, temi dell'attività parlamentare, <http://www.camera.it/leg17/465?tema=riforme costituzionali ed elettorali>)

<sup>107</sup> Parte delle informazioni in questa sede riportate sono state attinte anche dalla pagina web del sito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Riforme Istituzionali, sezione [Riforma Costituzionale](http://www.riformeistituzionali.gov.it/riforma-costituzionale/premessa/): <http://www.riformeistituzionali.gov.it/riforma-costituzionale/premessa/>

deliberazione con la maggioranza assoluta dei suoi componenti<sup>108</sup>. Trasmesso alla Camera, il disegno di legge è stato assegnato alla Commissione Affari costituzionali; in ultimo, l'esame in Aula si è concluso martedì 12 aprile 2016 con l'approvazione in via definitiva del disegno di legge costituzionale<sup>109</sup>. La previsione dell'art. 138 Cost. permette di sottoporre a referendum il testo approvato dalle Camere in caso di mancata approvazione a maggioranza di due terzi dei componenti di ciascuna Camera se ne fanno richiesta un quinto dei membri di ciascuna Camera o di cinquecentomila elettori o di cinque Consigli regionali; quindi finché l'esito del referendum (previsto per ottobre 2016) non sarà positivo, non entrerà in vigore.

#### 4.2.1 La riforma del bicameralismo

Il cambiamento della struttura bicamerale del nostro Parlamento è sicuramente la parte di riforma più imponente, anche se però non bisogna dimenticarsi delle previsioni che modificano l'assetto delle competenze legislative tra Stato e Regioni e quelle che hanno previsto la soppressione dell'ente provincia dal dettato costituzionale. nonostante il testo sia stato approvato definitivamente dalle Camere solo di recente, molto è già stato scritto su superamento del bicameralismo “più che perfetto” (Mastommarino, 2016, p. 3). Ritengo a tal proposito importante, al fine di dare una visione d'insieme di tale riforma, partire dall'elaborato di D'Atena (2015, p. 2-10) il quale ha analizzato sia i profili organizzativi, sia quelli funzionali del nuovo Senato. Dal punto di vista dell'organizzazione, il primo intento della riforma dell'assetto parlamentare è quello del superamento del bicameralismo che per anni ha suscitato grandi dibattiti e tentativi (falliti) di riforme. La mancanza della quale più ci si lamentava, era proprio quella dell'assenza di una Camera delle Regioni, o comunque espressione delle realtà territoriali.

La riforma appena varata si ispira al sistema adoperato per il Bundestrat austriaco (eletto dalle assemblee legislative regionali) (D'Atena, 2015, p. 2), e prevede che l'elezione del Senato sia di secondo grado: infatti, i novantacinque senatori sono eletti dai consigli regionali tra i propri membri e tra i sindaci dei comuni dei rispettivi territori. Ma vi è anche la previsione di una componente non elettiva nel nuovo Senato, costituita quest'ultima dagli ex Presidenti della Repubblica (ovvero i

---

<sup>108</sup> I voti sono stati così distribuiti: 180 favorevoli, 112 contrari, 1 astenuto per un totale di 293 votanti, [Riforma Costituzionale, cit.](#)

<sup>109</sup> I voti sono stati così distribuiti: 361 voti favorevoli, 7 contrari e 2 astenuti; 368 votanti, [Riforma Costituzionale, cit.](#)

senatori di diritto a vita) e da cinque senatori di nomina presidenziale, con mandato settennale, componente per altro che non appare ben inserita nelle logiche di un Senato previsto per rappresentare le istituzioni territoriali. Ma discutibile appare anche la soluzione prevista con riguardo alla presenza dei sindaci, «la quale costituisce il non riuscito compromesso tra l'idea che il Senato debba rappresentare le sole Regioni e quella secondo cui in esso dovrebbero trovare la propria proiezione istituzionale tutte le autonomie territoriali presenti nell'ordinamento» (D'Atena, 2015, p. 3). Anche se generalmente nei sistemi di tipo federale viene accolta la configurazione che vede le Regioni (che possiedono potestà legislativa) al centro della seconda camera, in un sistema costituzionale come quello italiano, si potrebbe trovare giustificazione a questa centralità dei Comuni leggendo il dettato costituzionale: infatti all'art. 118 Cost. è sancito il principio per il quale ai Comuni spetti la funzione amministrativa residuale. Questi quindi potrebbero portare all'interno del Senato, e quindi «mettere a disposizione dello Stato, un know-how amministrativo di cui – nelle materie estranee alla sfera d'azione degli apparati amministrativi da esso dipendenti – dovrebbe essere privo» (D'Atena, 2015, p. 3); ma questa lettura, a mio parere appare forzata. Inoltre, e questo è dubbio di molti (D'Atena, 2015; Dickmann, 2016), perché i rappresentanti dei Comuni verranno scelti tra i consiglieri regionali e non dai Comuni stessi, o comunque da organi che li rappresentano unitariamente (come il Consiglio delle autonomie locali)?<sup>110</sup>. Come ha chiaramente espresso D'Atena (2015, p. 4), «il Senato, infatti, non è una Commissione tecnica, ma un'assemblea parlamentare: un organo, cioè, nel cui DNA è iscritto il principio della rappresentanza. E, in un Senato costruito come organo di secondo grado, il titolo di legittimazione dei membri non può non essere costituito dall'elezione da parte degli enti che essi sono, rispettivamente, chiamati a rappresentare».

Dal punto di vista funzionale il novello Senato, ancorché denominato “della Repubblica”, non sarà più espressione della Nazione, funzione lasciata invece alla Camera dei Deputati, ma solo espressione delle istituzioni territoriali (art. 55, comma 5 e 57, comma 1) e, in tal senso, organo «di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica» (art. 55, comma 1). Ma ancor prima che nei poteri e le funzioni, le due Camere risultano differenziate nella legittimazione: infatti la legittimazione propriamente “politica” la riceverà solo la Camera dei Deputati. Questa solamente si rinnoverà integralmente di legislatura in legislatura in quanto il Senato, essendo eletto indirettamente, e quindi

---

<sup>110</sup> Sul punto e sul sistema di distribuzione dei seggi nel nuovo Senato si rimanda al lavoro di D'Atena (2015)



non con voto diretto, libero e segreto, si qualifica per essere un organo “non politico”. Essendo quindi solo la Camera l’unico organo politico democratico nazionale, solo il suo regolamento «potrà continuare ad integrare il testo costituzionale prevedendo funzioni “di tipo politico” in esso non previste, ma implicate dalla forma di governo, quali ad esempio funzioni di indirizzo, controllo e sindacato ispettivo<sup>111</sup>» (Dickmann, 2016, p. 11). Le nuove attribuzioni “non politiche” del Senato sono indicate dal novello art. 55, comma 5, nel quale è scritto che: partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all’attuazione degli atti normativi dell’Unione europea, valuta le politiche pubbliche e l’attività delle pubbliche amministrazioni e verifica l’impatto delle politiche dell’Unione sui territori e altresì concorre ad esprimere pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge e a verificare l’attuazione delle leggi dello Stato<sup>112</sup>.

Per ciò che invece riguarda più concretamente la funzione legislativa c’è da dire che questa non sarà più distribuita ugualmente tra i due rami del Parlamento, ma apparterrà alla Camera dei Deputati, salvo che nell’ambito del procedimento di revisione costituzionale, di approvazione delle leggi costituzionali e di approvazione delle leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali per i casi previsti all’art. 70, comma 1 Cost. Ma oltre a queste aree d’intervento, vi sono anche incluse quelle attuative dell’art. 117, comma 2, lett. p), le leggi relative alle elezioni regionali, le leggi in materia di referendum, quelle relative alle fasi ascendente e discendente dei processi di decisione dell’Unione europea, quelle in materia di ineleggibilità ed incompatibilità dei Senatori, nonché le leggi di cui agli artt. 57, comma 6, 114, comma 3, 116, comma 3, 117, commi 5 e 9, 120, comma 2, e 132, comma 2, Cost.<sup>113114</sup> (D’Atena, 2015, p. 7). Per tutte le altre materie quindi, è solo la Camera dei Deputati ad

---

<sup>111</sup> Dickmann (2015, p. 11) continua facendo giustamente notare che: «se nell’ambito del regolamento del Senato continuassero ad essere previste funzioni simili, esse non potrebbero certo compararsi con quelle analoghe della Camera e pertanto dovrebbero essere attentamente calibrate come strumenti al mero esercizio di attribuzioni specificamente assegnate al Senato. Altrimenti potrebbero concretarsi in atti illegittimi in quanto eccedenti l’ambito delle attribuzioni senatoriali, o comunque in cause di ingerenza nell’operato politico dell’Esecutivo e della stessa Camera dei deputati, specie se in concreto si rivelassero di ostacolo all’esercizio delle relative attribuzioni politiche. Non essendo “atti politici”, come sopra evidenziato, gli atti senatoriali *extra ordinem* potrebbero pertanto in linea di principio essere oggetto di impugnazione davanti alle giurisdizioni competenti ovvero occasione di conflitti di attribuzione sottoponibili alla Corte costituzionale».

<sup>112</sup> Che il Senato sia stato escluso dal “gioco politico” parlamentare è testimoniato anche dalla previsione contenuta allo stesso art. 55, comma 4, e 94 Cost. che designano la sola Camera dei Deputati come titolare del rapporto fiduciario con il Governo.

<sup>113</sup> È da notare che tale spettro di materie si è sensibilmente allargato rispetto all’iniziale disegno promosso dal Governo (sul punto si veda il lavoro di Mangiameli, 2015).

<sup>114</sup> Ma sugli elenchi di queste materie D’Atena (2015, p. 8) ha espresso seri dubbi: le incertezze girano intorno al ruolo del Senato riformato che appare ancora ambiguo; e questo sarebbe testimoniato «sia dall’inclusione, nell’elenco delle

esercitare la funzione legislativa; si configura così un sistema nel quale il Senato appare subordinato o in qualche modo di rango inferiore rispetto alla Camera: «nell'ambito del nuovo Parlamento a Camere asimmetriche può parlarsi quindi, non solo di distinzione di legittimazione, di attribuzioni e di funzioni tra le due Camere, ma anche di subordinazione del Senato rispetto alla Camera tanto in senso funzionale, nel processo legislativo, quanto negli ambiti materiali assegnati al Senato. In sostanza ad essere limitata dalla Costituzione è la stessa autonomia costituzionale del Senato rispetto a quella della Camera» (Dickmann, 2016, p. 12). E questo discorso di subordinazione o comunque di imparità, era già emerso nella relazione della Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati (AC 2613 abb. - A, XVII, p. 18), la quale definiva il modello come “monocamerale partecipato” con “prevalenza” della Camera dei deputati, dove l'aggettivo “monocamerale” era volutamente usato per indicare il ruolo accessorio del Senato rispetto alla Camera nell'esercizio delle attribuzioni parlamentari (Dickmann, 2016, p. 6).

#### 4.2.2 La modifica dell'art. 117 Cost.: il nuovo assetto delle competenze legislative

La modifica dell'art. 117 Cost. è, in questa sede, particolarmente importante da analizzare. Come si vede subito, questo appare più lungo e dettagliato del precedente e ciò perché le materie di concorrenza esclusiva statale aumentano considerevolmente arrivando fino alla lettera “Z”<sup>115</sup>. Gli elenchi delle materie si presentano così rivisitati e migliorati (D'Atena, 2015, p. 12): per fare solo un esempio, vengono affidate alla potestà legislativa esclusiva statale materie come le professioni (lett. t)), l'ordinamento sportivo (lett. s)) e l'ordinamento della comunicazione (lett. t)) le quali, al tempo, erano inserite tra le materie di legislazione concorrente nel 2001; ma, ancora una volta, la riforma non va fino in fondo: un esempio di omissione da parte del legislatore costituzionale è sicuramente la non previsione della materia della circolazione stradale tra quelle di legislazione esclusiva, cosa che generalmente è avvenuta negli elenchi di altre costituzioni di tipo federale (D'Atena, 2015, p. 12). Se da una parte quindi alcune innovazioni hanno semplificato l'assetto del 117, altre sembrano invece aver complicato il sistema del riparto delle competenze; un caso che si può prendere ad esempio è

---

leggi bicamerali, di voci a basso (o dubbio) tasso di “regionalità”, sia dall'esclusione da esso di materie che verosimilmente ne avrebbero richiesto l'intervento, sia, infine, da una certa sottovalutazione delle potenzialità dell'organo ai fini del superamento del deficit di strumenti cooperativi da cui è affetta la riforma costituzionale del 2001».

<sup>115</sup> Si veda il testo a fronte dell'art. 117 nell'appendice.

sicuramente quello dell'ambiente. Nel precedente dettato costituzionale esso era oggetto di una competenza finalistica che, proprio a ragione di questa sua natura, non escludeva dei possibili interventi regionali. Ma nel nuovo testo del 117, vi è un cambiamento di dicitura: alla lett. s) si parla ora di "ambiente ed ecosistema" invece che di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" e ciò spoglierebbe la competenza regionale della sua previa connotazione teleologica (D'Atena, 2015, p. 12) impedendo alle Regioni qualsiasi possibilità di disciplina della materia, anche con finalità di tutela, giacché si assiste allo spostamento della stessa nell'elenco di quelle esclusive statali.

Competenze esclusive che, come prima accennato, arrivano fino alla lett. z) e che assorbono abbondantemente parte di quelle competenze che erano classificate come "concorrenti". Ma solo in parte poiché la competenza concorrente non esce di scena in maniera assoluta, visto che «la riforma [la] mantiene in materia di elezioni regionali di cui all'art. 121, comma 1, che integra, mediante l'espressa specificazione che "la legge della Repubblica stabilisce altresì i principi fondamentali per promuovere l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza", ed introduce, all'art. 117, comma 2, lett. p), un nuovo caso di competenza concorrente su riparto verticale, demandando alla legge dello Stato l'adozione di "disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni» (D'Atena, 2015, p. 10).

Una semplificazione questa che però non escluderà che la Corte Costituzionale si trovi in futuro, come si è trovata nel recente passato, a dover giudicare sul labile confine tra le due competenze<sup>116</sup>. In merito infatti a questo punto, e riguardo le competenze esclusive regionali, esse sono esplicitate in parte (Lieto, 2014, p.24) all'inizio del comma 3<sup>117</sup>, e in parte, sempre al comma 3 nella sua parte finale, viene lasciata la formula di carattere residuale: «[...] nonché in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato».

---

<sup>116</sup> La Corte costituzionale è stata infatti fondamentale per comprendere con maggiore chiarezza gli ambiti di competenza delineati dall'ex art. 117 nonché le sue mancanze: solo per fare un esempio in fatti, è alla Corte che si deve l'individuazione delle materie "trasversali" (si veda, solo per citarne una, la Sent. n. 407/2002 in materia di ambiente).

<sup>117</sup> Art. 117 Cost., comma 3: «Spetta alle Regioni la potestà legislativa in materia di rappresentanza delle minoranze linguistiche, di pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno, di dotazione infrastrutturale, di programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali, di promozione dello sviluppo economico locale e organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese e della formazione professionale; salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, in materia di servizi scolastici, di promozione del diritto allo studio, anche universitario; in materia di disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali, della promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici, di valorizzazione e organizzazione regionale del turismo, di regolazione, sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, delle relazioni finanziarie tra gli enti territoriali della Regione per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica[...].».

Altro punto critico della suddetta riforma costituzionale è poi la c.d. clausola di supremazia, la quale prende le mosse dall'idea, diffusa negli ordinamenti federali, secondo la quale il legislatore centrale dispone della possibilità di derogare al fissato ripartimento costituzionale delle competenze. Questa clausola trova la sua più esplicita concretizzazione, solo per fare un esempio, nell'art. 31 del Grundgesetz tedesco, il quale ammette la possibilità che il diritto federale possa "rompere" il diritto dei Land (D'Arena, 2015, p. 13). Ma questa clausola ha perso però nel tempo i suoi tratti fortemente gerarchici per passare ad una sua lettura meno letterale: infatti ora, non viene più dato per scontato che il diritto della Federazione prevalga in ogni caso su quello dei Land, ma che esso possa prevalere se, e solo se, appare conforme al riparto costituzionale delle competenze<sup>118</sup>.

Tornando all'ordinamento italiano è opportuno segnalare che esiste un'evidente analogia tra quest'ultimo e le previsioni contenute all'art. 31 del Grundgesetz tedesco. Infatti all'art. 117, comma 4, è previsto che «su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale»; il dettato costituzionale prevede così un nuovo tipo di competenza statale, la quale autorizza la legge dello Stato, su proposta del Governo, ad intervenire in materie regionali: la nozione dell'interesse nazionale, che era stata cancellata dalla riforma costituzionale del 2001, quindi, torna ad essere di nuovo centrale e potrebbe rappresentare in futuro un passpartout del Governo per svuotare l'intero riparto delle competenze costituzionali (D'Arena, 2015, p. 13 e ss.). Solo una (debole) limitazione è messa a freno del possibile effetto dirompente della clausola, e cioè che, gli eventuali emendamenti votati dal Senato, possano essere disattesi dalla Camera, soltanto a maggioranza assoluta, cosa che però non appare sufficiente visto che la legge elettorale assegnerà al Governo un generoso premio di maggioranza<sup>119</sup>. Si poteva infatti rinforzare questa previsione da un lato delimitando in maniera più stringente le materie su cui è possibile esercitare la suddetta clausola come è in Germania<sup>120</sup>, dall'altro si sarebbe potuto prevedere che, per gli emendamenti proposti dal Senato a maggioranza qualificata, per esempio dei 2/3, fosse richiesta la stessa maggioranza alla Camera per non conformarsi ad essi.

---

<sup>118</sup> Sul punto, per ulteriori approfondimenti, si veda D'Arena (2015, p.13 ss.)

<sup>119</sup> L'*italicum* infatti prevede un sistema elettorale basato su un doppio turno con ballottaggio eventuale alla fine del quale comunque vengono assegnati 340 seggi. sul punto in particolare si veda, tra gli altri, il lavoro di Lara Trucco (2014).

<sup>120</sup> Sul punto si veda D'Arena (2015, p. 15)

In conclusione si nota una generale volontà “neocentralista” (Lieto, 2014, p. 26) del progetto di riforma o, come ha affermato Scaccia (2014, p. 16) essa «prefigura un modello di autonomismo che abbandona del tutto ogni ambizione “federalista” e imprime ai rapporti fra Stato ed enti territoriali un tratto marcatamente centralistico, specie con riguardo all’esercizio della funzione legislativa». Pare quindi prospettarsi un allontanamento dal modello “solidale” di federalismo basato sulla leale collaborazione e la “concorrenza” tra le funzioni, per avvicinarsi ad uno più “competitivo” basato invece sulla netta separazione tra Stato e Regioni e tra Regioni (Azzariti, 2016, p. 5).

#### 4.2.3 La scomparsa dell’ente Provincia dal dettato Costituzionale e la valorizzazione delle Città metropolitane

Ultima novità della riforma costituzionale, almeno per la parte che interessa questo lavoro, sul quale si ritiene di dover spendere qualche parola è poi l’eliminazione dell’ente Provincia dal dettato costituzionale. C’è da dire che questa previsione però non si qualifica per essere una vera e propria novità, ma avvisaglie in tal senso si erano già registrate in passato<sup>121</sup> fino ad arrivare alla legge “Delrio” e la riforma “Madia”.

Secondo la riforma costituzionale approvata in parlamento infatti dall’art. 114 Cost. verrà soppressa la dicitura che gli si riferisce; le Province quindi, non saranno più enti costitutivi della Repubblica italiana e “costituzionalmente necessari” dotati di funzioni proprie- le quali saranno in parte devolute ai Comuni- e un proprio statuto, e la loro menzione sarà eliminata anche dagli altri articoli della Costituzione: artt. 118, 119, 120, 132, 133 (abrogato per intero) e 117 lett. p) (Serges, 2016, p. 929). questa decostituzionalizzazione mira in realtà a “costituzionalizzare” le previsioni di legge contenute nella l. 56/2014 nelle parti in cui ha previsto l’istituzione delle Città metropolitane e l’abolizione delle Province. Ma queste ultime, anche se scomparse dal dettato costituzionale, continuano ad esistere nel nostro ordinamento giuridico, svolgono ancora delle funzioni in tutte quelle zone in cui non si è prevista l’istituzione di una Città metropolitana; sarà quindi compito di una legge statale futura di determinarne la soppressione (Lucarelli, 2016, p. 2). Ma come fa notare Giovanni Serges (2016, p. 951) «l’art. 15 del d.d.l., in apertura, riconosce che le province sono enti di «area vasta». Ad una

---

<sup>121</sup> Si vedano a tal proposito i tentativi di riorganizzazione e riforma in tema provinciale (e non solo) come il d.l. 201/2011 (c.d. “salva Italia”) o il d.l. 95/2012 riguardante la spending review ed infine il d.l. 188/2012.

simile affermazione avrebbe dovuto corrispondere la ricognizione e attribuzione di tutte le funzioni riconosciute come riferibili all'area vasta per non esporre la legge al rischio di contenere una contraddizione interna [...]. Tutto al contrario il d.d.l. si muove in una direzione opposta e trasferisce in blocco ai Comuni ed alle loro unioni le funzioni amministrative conferite alle Province con legge dello Stato, ad eccezione di quelle poche salvate e ridisegnate soprattutto in termini di pianificazione e programmazione. Una prospettiva, pertanto, che rovescia i termini di una corretta attribuzione "adeguata alla natura" dell'ente necessario di secondo livello e che, come tale, rischia di urtare frontalmente con i principi desumibili dalla giurisprudenza»

Le Città metropolitane vengono, come detto, previste nell'art. 114 Cost come ente costitutivo della Repubblica, anche se questa non è una novità; l'art. 117 Cost. lett. p) passa poi a delineare le sfere di competenza esclusiva in materia di Città metropolitane<sup>122</sup>. All'art. 118 Cost., invece, sono affermati nuovamente i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza secondo i quali si conferiscono le funzioni amministrative a Comuni, Città metropolitane, Regioni e Stato, senza la previsione quindi della Provincia e con l'ipotesi che in ultima analisi il ruolo di quest'ultima sia svolto dai Comuni e dalle Città metropolitane.

La vita di questi enti, almeno dal punto di vista costituzionale, è ora arrivata al suo epilogo senza eccessive complicazioni. Felici oggi sarebbero alcuni dei Padri costituenti che già nel lontano 1944 proponevano a gran voce l'abolizione dell'"ente inutile" nei dibattiti della costituente; ma forse, alla fine, se le Province sono state mantenute e previste per altri settant'anni, non erano poi così inutili e forse, ancora, servivano per portare avanti il processo di seppur timida *devolution* iniziato negli anni settanta nel nostro paese.

---

<sup>122</sup> Le materie in questione sono: ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane; disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni; a fronte della previsione attuale: legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane.

#### 4.3 Le critiche alla riforma costituzionale Renzi-Boschi e le ragioni del “Sì”

La riforma costituzionale voluta dal Governo Renzi e recentemente approvata in Parlamento, come visto, deve ancora essere confermata dal referendum che si terrà nell'autunno 2016. Ammesso che appare ancora, se non difficile quantomeno complicato, elaborare dei giudizi concreti sul dispiegamento degli effetti futuri della presente riforma, molti autorevoli costituzionalisti e non solo<sup>123</sup> hanno manifestato il loro dissenso in proposito. Uno tra questi, è stato il Presidente emerito della Corte Costituzionale Ugo De Siervo (2016, p. 1-6) il quale, ha esposto alcuni suoi dubbi riguardo la «brutta riforma costituzionale approvata in Parlamento».

Secondo il suo parere, è innegabile che servano degli aggiornamenti costituzionali che agiscano con il fine di modernizzare e migliorare le disposizioni organizzative del dettato costituzionale, ma è sbagliato e pericoloso accettare qualsivoglia innovazione, anche quelle che appaiono totalmente inefficaci (De Siervo, 2016, p. 1); e questo anche alla luce del recente passato: la riforma del Titolo V della Costituzione attuata nel 2001 ha lasciato grandi vuoti normativi che non è stato affatto facile colmare, tant'è che la Corte Costituzionale ha dovuto fare quasi una completa opera di riscrittura del Titolo V a suon di sentenze. In quest'ottica la riforma invece appena approvata in Parlamento, non sembrerebbe superare gli ostacoli del passato, che anzi provocherebbero «gravi conflitti fra le istituzioni ed i vari protagonisti politici» (De Siervo, 2016, p.2).

Elementi di criticità vengono infatti riscontrati anzitutto nell'elezione dei nuovi senatori, elezione che non è chiaro come dovrebbe avvenire nel rispetto dei risultati elettorali e della composizione dei Consigli; e, inoltre, nella elencazione dei poteri di questo nuovo senato che produce l'inevitabile moltiplicazione dei procedimenti legislativi del Parlamento. Le leggi bicamerali, per fare un esempio, potranno essere modificate solo con lo stesso procedimento con cui sono state approvate e in forma espressa, ma ci saranno degli ambiti nei quali le materie di competenza, almeno prevalente, della Camera, si incroceranno o entreranno in conflitto con le “materie bicamerali” (come nel caso evidente dell'amministrazione locale) e questo causerà non pochi problemi e complicazioni (De Siervo, 2016,

---

<sup>123</sup> Tra i nomi più noti si possono citare Gustavo Zagrebelsky, Luigi Ferrajoli, Gianni Ferrara, Massimo Villone, Nadia Urbinati, Pietro Adami, Franco Russo, Anna Falcone, Domenico Gallo, Pancho Pardi, Francesco Baicchi, Sandra Bonsanti, Felice Besostri, Antonio Caputo, Raniero La Valle, Vincenzo Vita, Sergio Caserta, Alfiero Grandi, Tommaso Fulfaro, Lanfranco Turci, Gim Cassano, Paolo Ciofi, Cesare Salvi, Antonello Falomi, Giovanni Russo Spena, Emilio Zecca i quali appartengono al “Comitato per la Democrazia Costituzionale” (<https://coordinamentodemocraziacostituzionale.net/about/>)

p. 3). Inoltre, nel caso in cui venga utilizzata la c.d. clausola di supremazia, non è prevista la necessità di una procedura di tipo bicamerale, ma il Senato deciderà a maggioranza assoluta di proporre modifiche al testo approvato alla Camera la quale, a sua volta, potrà facilmente non conformarsi a tali decisioni deliberando a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Per quanto riguarda poi riguarda la materia della legislazione, eliminando la concorrenza tra Stato e Regioni, si è proceduto ad eliminare il “cuore” dell’autonomia legislativa ed amministrativa regionale (De Siervo, 2016, p. 3) aumentando le competenze esclusive statali che ora riguarderebbero anche materie come le politiche sociali, l’ambiente, il territorio e i suoi organi di governo, la salute e il turismo. Ma nello stesso tempo viene mantenuta la potestà legislativa di tipo residuale la quale era stata fonte di non pochi problemi e incomprensioni all’indomani della riforma del Titolo V; potestà che tra l’altro è esercitabile su una vasta serie di materie come l’industria, l’agricoltura, l’artigianato e la caccia, per citarne solo alcune.

In tutto questo quadro così delineato però non vengono toccate le Regioni ad autonomia particolare che anzi ne escono rafforzate (De Siervo, 2016, p. 4): infatti il testo di modifica della costituzione prevede che tali cambiamenti «non si applicano alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e Bolzano, fino alla revisione dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome», rilegando invece le Regioni a statuto ordinario a dei “grossi enti amministrativi”.

Queste critiche così come descritte, sono condivise da alcuni costituzionalisti e criticate dai fautori del “sì” al referendum i quali vedono invece come un’opportunità importante il poter finalmente riformare parti delle istituzioni che per troppo tempo sono state manchevoli e dare una forma più semplificata e razionale all’ordinamento italiano. Una tra le più autorevoli voci è stata sicuramente quella di Roberto Bin che recentemente, il 22 aprile 2016, ha pubblicato una “Lettera aperta ai professori di diritto costituzionale che hanno promosso l'appello”. In questa lettera l’autore spiega, tra le altre cose, come anche lui non sia completamente d’accordo con la scelta di un Senato articolato in quel modo - tant’è che già in precedenza lo aveva definito «la peggiore delle soluzioni possibili» (Bin, 2015) – ma, continua, «in questa legislatura si è rivelata a tutti l’urgenza di uscire da un sistema di bicameralismo che non è affatto quello voluto dai nostri costituenti. Anzi, è il frutto dello stravolgimento del modello da loro auspicato, operato del resto già al momento stesso



dell'approvazione della legge elettorale per il Senato [...] Modificare il Senato non basta a risanare la vita istituzionale del Paese, è certo: ma senza riformarlo il risanamento è impossibile» (Bin, 2016, p. 1-2). Per ciò che invece riguarda il suo coinvolgimento nella formazione delle leggi, l'autore trova che sia buono che esso possa esaminare qualsiasi disegno di legge e proporre a sua volta delle modifiche: la Camera infatti, potrà sempre facilmente superare le obiezioni del Senato (Bin, 2016, p. 5), ma in cambio quest'ultimo, rappresentando le autonomie territoriali, permetterà i loro coinvolgimento nell'attività legislativa.

Passando al 117 Cost. poi, l'autore appare fermo nel dichiarare che la scomparsa delle materie concorrenti non indebolisce in maniera assoluta le Regioni «facendone organismi privi di reale autonomia<sup>124</sup>» ma anzi, era evidente a tutti che la passata riforma costituzionale del 2001, avesse erroneamente inserito delle materie di assoluta potestà legislativa statale tra quelle concorrenti come porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, ecc. (Bin, 2016, p. 6). Inoltre, l'autore ricorda come, per “scappare” da situazioni spinose o “rattoppare” dei buchi normativi, la Corte abbia «progressivamente abbandonato la difesa del "testo" sviluppando soluzioni creative (le "materie non materie", le materie trasversali, la chiamata in sussidiarietà e, più recentemente e con conseguenze molto pesanti per le regioni, il "criterio della prevalenza")» (Bin, 2016, p. 6).

Passando invece all'aspetto più “politico”, altra critica mossa alla riforma e alla sua approvazione, è stata quella di essere una riforma voluta dal Governo Renzi. Al di là del fatto che le riforme costituzionali rappresentavano uno dei primi punti del programma presentato, in questa sede si vuole solo richiamare l'attenzione sul contributo che le Camere e le opposizioni hanno apportato al testo: le modifiche presentate in Parlamento si sono ispirate «direttamente alle proposte della Commissione per le riforme costituzionali istituita dal Governo Letta nel 2013, che rispecchiavano l'opinione largamente maggioritaria fra gli studiosi di ogni orientamento che presero parte a quella Commissione» (Ceccanti, 2016, p. 3). Non sussiste quindi nessun problema nel fatto che sia stato il Presidente del Consiglio o il Ministro per le riforme istituzionali a presentare il testo. Testo che sì,

---

<sup>124</sup> Ci si riferisce in questo caso, all'appello -o come è stato chiamato da parte dei firmatari «un libero contributo di pensiero e di giudizio» (Caretti, Cheli, De Siervo, Onida, 2016) - promosso dai sostenitori del “No”, facilmente reperibile in internet. Il testo qui preso in considerazione è tratto dal seguente link: <http://www.idemlab.org/documenti-del-no/>

avrebbe potuto avere qualche difetto in meno, ma bisogna essere consapevoli che all'interno delle Assemblee vengono eletti rappresentanti politici, non tecnici esperti; e soprattutto il consenso soggiace ad inevitabili compromessi di maggioranze. Concludendo, è qui mia intenzione riportare la frase conclusiva con cui viene chiuso il documento firmato da 193 tra professori e studiosi della materia<sup>125</sup>: «Lungi dal tradire la Costituzione, si tratta di attuarla meglio, raccogliendo le sfide di una competizione europea e globale che richiede istituzioni più efficaci, più semplici, più stabili. Per tutte queste ragioni di metodo e di merito noi siamo convinti che la grande discussione nazionale che si apre in queste settimane e che continuerà fino alla vigilia della consultazione referendaria potrà persuadere i cittadini italiani della bontà della riforma approvata con coraggio dal Parlamento e della sua utilità per il miglior governo del Paese. Il sì potrà garantire meglio di qualsiasi altra scelta tutto questo» (Ceccanti, 2016, p.4).

---

<sup>125</sup> La lista integrale dei firmatari è disponibile sul sito di Stefano Ceccanti al seguente link:  
<https://stefanoceccanti.wordpress.com/>

## Conclusioni

L'analisi portata avanti in questo lavoro ha permesso di esplorare il funzionamento di un istituto centenario come quello prefettizio anche e soprattutto inserendolo all'interno di una cornice di decentramento tanto politico come amministrativo: se infatti uno degli obiettivi della presente tesi era quello di vedere l'evoluzione di questo istituto nel tempo, esso è stato raggiunto iniziando la sua analisi dagli albori e conducendola fino ai giorni nostri.

L'ordinamento italiano è cambiato nella storia. È mutato di pari passo con vicende sociali e politiche che lo hanno investito. Si è assistito infatti a un (seppure lento) cambiamento di posizione nei confronti delle realtà territoriali: dall'Unità d'Italia fino alla metà del 1900, l'esigenza primaria dello Stato era il controllo e la centralizzazione per evitare che nei territori periferici potessero formarsi realtà "concorrenti" allo Stato centrale. Il Prefetto incarnava questa intenzione e rappresentava, nel suo territorio di riferimento, il potere e il volere dello Stato. La provincia però, non ha avuto vita facile; soprattutto in sede costituente, essa è stata più volte presa di mira anche se mai abbandonata, nonostante venisse considerata da alcuni come "ente inutile". Solo recentemente si è cercato di giungere ad un nuovo assetto, con la legge "Delrio", che ha completamente ridisegnato la geografia provinciale italiana e riorganizzato le amministrazioni pubbliche statali. Ma questo provvedimento è stato solo una piccola parte del più ampio disegno portato avanti dal Governo Renzi: infatti, la "legge Delrio" è un'anticipazione (per ciò che riguarda le Province italiane), della revisione Costituzionale approvata in Parlamento. Revisione che, se sarà confermata dal *referendum*, cambierà completamente l'architettura dell'ordinamento italiano mutando notevolmente i rapporti intercorrenti tra lo Stato, le Regioni e gli Enti locali.

Da questo punto di vista infatti, si è cercato di mettere in luce il più possibile i "punti deboli" e i "punti forti" della riforma costituzionale avvalendosi delle considerazioni di illustri studiosi della materia. Ciò che appare insolito rispetto agli altri Stati europei, dove già da tempo esistono e ben funzionano Parlamenti bicamerali "imperfetti", è che, nel Senato italiano, non saranno rappresentate solamente le Regioni le quali si configurano per essere le sole dotate della potestà legislativa.

La riforma, nel suo complesso, da una parte sembra andare verso orizzonti federalisti, ~~ma~~ dall'altra, cela un risvolto "neocentralista", che abbandona quel modello di federalismo basato sulla concorrenza e la cooperazione tra lo Stato e le Regioni voluto e ricercato negli anni precedenti.

Passando invece alle considerazioni che attengono alla comparazione tra il modello francese e del Regno Unito con quello italiano, c'è da dire che il primo è stato scelto per via della tradizione accentratrice comune, come si è visto, anche all'Italia, e per osservare la strada percorsa da entrambi i modelli nonché le differenze che si riscontrano attualmente. Il secondo, invece, è stato scelto in virtù del suo collocarsi sul versante opposto rispetto ai sistemi di *civil law*. Si voleva, in questo caso specifico, indagare come il concetto di *devolution* e presenza dello Stato nei territori periferici sia stato concepito in un modello che non ha come punto di riferimento una Costituzione scritta, ma si rifà a vari testi considerati come "costituzionali" e al concetto del "binding precedent".

L'analisi, così come descritta, ha portato a due conclusioni principali relazionate tra loro. La prima è che si è notata nel tempo una, seppur timida nel caso francese e del Regno Unito, apertura verso forme di riconoscimento e *devolution(s)* più cospicue e importanti; la seconda è che, comunque, lo Stato centrale si fa sentire in periferia attraverso previsioni mirate. In Francia infatti, nel dettato costituzionale, sono previste forme di decentramento ma, sempre in Costituzione, si stabilisce in maniera univoca che nella Regione e nel Dipartimento è il Prefetto che esercita il controllo amministrativo e si occupa del rispetto delle leggi, investendo l'istituto di poteri importantissimi. In Italia, come visto, il prefetto, ha perso molte delle prerogative prime assegnategli: le prefetture, poi UTG, poi ancora UTS, rappresentano sì il punto di contatto tra lo Stato e i Cittadini, ma il Prefetto italiano sembra essere una versione più "sbiadita" e semplificata di quello francese; egli coordina gli uffici che sono confluiti e dipendono dagli UTS, rappresenta molti ministeri, ma non riveste nella maniera più assoluta il solenne ruolo del cugino francese.

Nel Regno Unito, invece, l'istituto prefettizio non è mai esistito; nonostante la storia diversa, si sono comunque trovate vie sicure per affermare la centralità del Parlamento inglese sulle realtà devolute di Scozia, Galles e Irlanda del Nord. Il Regno Unito, a prima vista sembrerebbe avere un assetto di tipo federale, ma se si osserva più nello specifico l'ipotesi non regge per via della mancanza, come visto, di un unico testo costituzionale e per il fatto che le assemblee di Scozia, Galles e Irlanda del

Nord non si qualificano per essere veri e propri parlamenti con poteri esclusivi come quelli previsti in stati come la Germania o gli Stati Uniti. Inoltre, esistono delle norme specifiche che continuano ad assicurare la supremazia del Parlamento inglese rispetto agli altri, come per esempio le norme contenute nello Scotland Act del 1998, per il quale è il Judicial Committee del Privy Council a determinare se il Parlamento Scozzese adotti delle leggi che vanno oltre i suoi poteri, dalla cui previsione si fa discendere la conseguente legittimazione a sospendere tale legislazione.

I modelli presi in esame si mostrano qui in tutta la loro diversità e mettono in luce due aspetti importanti del sistema italiano: il primo è che, dal punto di vista ordinamentale in Italia, la *devolution* appare più compiuta e per certi versi “libera” rispetto agli ordinamenti francese e anglosassone. Si è notata infatti una generale apertura alle tematiche devolutive, al dibattito, al confronto e al cambiamento, e questi sono stati processi che hanno portato (e probabilmente continueranno a portare) verso un generale “ritiro” dello Stato centrale dagli affari regionali e locali, lasciando a questi ultimi sempre più prerogative e possibilità di scelta. Ma il secondo punto, l’altra faccia della medaglia, è che con le ultime riforme, si è registrato un ritorno al centralismo (come si accennava prima). Nonostante infatti si segua la via devolutiva e si accrescano i “poteri regionalizzabili”, ciò non toglie che la rappresentanza statale sul territorio venga eliminata del tutto. Anzi, in un contesto che appare ancora più complesso anche in virtù della partecipazione delle Regioni a parte delle decisioni europee, il compito dello Stato rimane sempre e comunque quello di sovrintendere, dal punto di vista amministrativo, alle attività portate avanti a livello regionale, (provinciale) e comunale. Sovrintendenza che però oramai appare inscritta ora in una nuova cornice: mentre prima le prescrizioni del dettato costituzionale, nonché della costellazione di provvedimenti che gli si riferivano, elencavano sempre e in maniera forte i limiti che le Regioni non avrebbero dovuto valicare, oggi si nota piuttosto un voler tutelare queste ultime davanti al potere centrale, che troppo spesso in passato ha oltrepassato i confini costituzionali.

È quindi immaginabile che la tendenza centralizzatrice caratterizzerà, ancora per molto, i tratti istituzionali dell’Italia. Come evidenziava già Kennet Wheare riferendosi al crollo della borsa del 1929, in contesti di crisi come quello in cui oggi ci troviamo a vivere, è inevitabile che si verifichi un ritorno a processi di centralizzazione negli stati federali, figurarsi in quelli regionali. E d’altra parte, anche la Corte costituzionale italiana ha più volte operato in passato un’interpretazione centralistica

riguardo al regionalismo italiano, quindi non deve stupire oggi questa generale volontà “neocentralista”.

## Appendice

Testo a fronte dell'art. 117 Cost.

| Art. 117                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Nuovo Art. 117                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.</p> <p>Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;</li> <li>b) immigrazione;</li> <li>c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;</li> <li>d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;</li> <li>e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie;</li> <li>f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;</li> <li>g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;</li> <li>h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;</li> <li>i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;</li> <li>l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;</li> <li>m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;</li> <li>n) norme generali sull'istruzione;</li> <li>o) previdenza sociale;</li> <li>p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città</li> </ul> | <p>La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli obblighi internazionali.</p> <p>Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;</li> <li>b) immigrazione;</li> <li>c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;</li> <li>d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;</li> <li>e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari <b>e assicurativi</b>; tutela <b>e promozione</b> della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; <b>coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario</b>; perequazione delle risorse finanziarie;</li> <li>f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;</li> <li>g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; <b>norme sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche tese ad assicurarne l'uniformità sul territorio nazionale</b>;</li> <li>h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;</li> <li>i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;</li> </ul> |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>metropolitane;<br/> q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;<br/> r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;<br/> s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.</p> <p>Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.</p> <p>Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.</p> <p>Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel</p> | <p>l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;<br/> m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; <b>disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per le politiche sociali e per la sicurezza alimentare;</b><br/> n) <b>disposizioni generali e comuni sull'istruzione; ordinamento scolastico; istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica;</b><br/> o) previdenza sociale, <b>ivi compresa la previdenza complementare e integrativa; tutela e sicurezza del lavoro; politiche attive del lavoro; disposizioni generali e comuni sull'istruzione e formazione professionale;</b><br/> p) <b>ordinamento</b>, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane; <b>disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni;</b><br/> q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; <b>commercio con l'estero;</b><br/> r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati, <b>dei processi e delle relative infrastrutture e piattaforme informatiche dell'amministrazione statale, regionale e locale;</b> opere dell'ingegno;<br/> s) <b>tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici; ambiente ed ecosistema; ordinamento sportivo; disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo;</b><br/> t) <b>ordinamento delle professioni e della comunicazione;</b><br/> u) <b>disposizioni generali e comuni sul governo del territorio; sistema nazionale e coordinamento della protezione civile;</b><br/> v) <b>produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia;</b><br/> z) <b>infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse</b></p> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|



|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.</p> <p>La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni.</p> <p>La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia.</p> <p>I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.</p> <p>Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.</p> <p>La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.</p> <p>Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.</p> | <p>nazionale e relative norme di sicurezza; porti e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale.</p> <p>Spetta alle Regioni la potestà legislativa in materia di rappresentanza delle minoranze linguistiche, di pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno, di dotazione infrastrutturale, di programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali, di promozione dello sviluppo economico locale e organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese e della formazione professionale; salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, in materia di servizi scolastici, di promozione del diritto allo studio, anche universitario; in materia di disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali, della promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici, di valorizzazione e organizzazione regionale del turismo, di regolazione, sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, delle relazioni finanziarie tra gli enti territoriali della Regione per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica, nonché in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato.</p> <p>Su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale.</p> <p>Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti <b>normativi dell'Unione europea</b> e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite con legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.</p> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | <p>La potestà regolamentare spetta allo Stato e alle Regioni secondo le rispettive competenze legislative. È fatta salva la facoltà dello Stato di delegare alle Regioni l'esercizio di tale potestà nelle materie di competenza legislativa esclusiva. I Comuni e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite, nel rispetto della legge statale o regionale.</p> <p>Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.</p> <p>La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.</p> <p>Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato</p> |
|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|



## Bibliografia

- Adorni D., *Autorità dello stato, libertà, autonomie: il progetto riformatore di Crispi*, in Francesco Crispi *costruire lo Stato per dare forma alla Nazione*, 2009
- Aimo P., *L'unificazione amministrativa: l'organizzazione dello Stato*, in *Storia Amministrazione; costituzione*, annale ISAP, 21/2013
- Allegretti C., *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello stato liberale*, Il Mulino, Bologna, 1989
- Allegri G., *La Francia è una repubblica indivisibile: «son organisation est decentralisee»*. (brevi note sul processo di decentralizzazione e sulla l. cost. n. 2003-276, del 28 marzo 2003), in *Federalismi.it*, Osservatorio sul federalismo e i processi di governo.
- Antonacci N., *Autogoverno senza autonomia: la provincia italiana nel XIX secolo*, in *Scienza & Politica*, 22, 2000
- Antonielli L., *I prefetti dell'Italia napoleonica. Repubblica e Regno d'Italia*, Il Mulino, Bologna 1983
- Astuti G., *La formazione dello Stato moderno in Italia. Lezioni di storia del diritto italiano*, Torino 1967
- Azzariti G., (a cura di), *Modifiche costituzionali in sintesi, in comitato per il no nel referendum costituzionale*, Roma, 2016
- Banti A. M., *Storia contemporanea*, Donzelli, 1997
- Barnett H., *Constitutional & Administrative law*, Ninth Edition, 2011
- Bellono E., *Codice della Guardia Nazionale*, Tipografia Nazionale di G. Biancardi, Torino, 1859
- Bifulco R., Celotto A. (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001. Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze fra Stato e Regioni 2001-2014*, Editoriale Scientifica Napoli, 2015
- Bifulco R., *La cooperazione nello stato unitario composto*, Cedam, 1995
- Bilancia P., *Regioni, enti locali, e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Rivista N°: 4/2014, 10/10/2014
- Bin R., *L'elezione indiretta del Senato: la peggiore delle soluzioni possibili*, in *Astrid-on line*, 2015

- Bin R., *Problemi legislativi nelle materie di competenza regionale. Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, in Aa. Vv., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, 2004
- Bin R.; Falcon G. (a cura di), *Diritto Regionale*, Il Mulino, Bologna, 2012
- Bonfiglio A., *Luigi Sturzo nella Storia d'Italia*, Edizioni di Storia e Letteratura, 1973
- Bonini F., *Francesco Crispi e l'unità: da un progetto di governo un ambiguo mito politico*, Bulzoni, Roma, 1997
- Caravita B., *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Giappichelli Editore, Torino, 2006
- Caretti P., Cheli E., De Siervo U., Onida V., *Risposta a Roberto Bin*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Rivista N°: 2/2016, 12/05/2016
- Caretti P., De Siervo U., *Diritto Costituzionale pubblico*, Giappichelli editore, Torino, 2014
- Carrozza P., Di Giovine A., Ferrari G.F., (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Roma Bari, 2008
- Cassese S., *Gli uffici Territoriali del Governo nel quadro della riforma amministrativa*, in *Le Regioni*, a. XXIX, n. 5, ottobre 2001
- Cassese S., *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Il Mulino, Bologna, 2014
- Casùla G. C., *Italia, il grande inganno*, Cagliari, Logus, 2012
- Casula P., *I prefetti nell'ordinamento italiano. Aspetti storici e tipologici*, Giuffrè, Milano, 1972
- Ceccanti S., *Le ragioni del Si*, in [stefanoceccanti.wordpress.com](http://stefanoceccanti.wordpress.com), 23/05/2016
- Cicconetti S.M., *Le fonti del diritto italiano*, Giappichelli Editore, seconda edizione, Torino, 2007
- Cifelli A., *L'istituto prefettizio dalla caduta del fascismo all'assemblea costituente*, in *I prefetti della liberazione*, I Quaderni della scuola, Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno, 2008
- Crispi F., *Studi sulle istituzioni comunali, 1850*, in *Scritti e discorsi politici di Francesco Crispi (1849-1890)*, Torino-Roma, Roux e Viarengo
- Crosetto G., *Cirié in guerra. Storie e testimonianze 1939-1946*, Lampi di stampa, Milano, 2010
- D'Atena A., (a cura di) *La competenza ordinamentale sugli enti locali tra Stato e Regioni*, Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno, XXV Corso di formazione dirigenziale per l'accesso alla qualifica di Viceprefetto, 2012

- D'Arena A., *Diritto Regionale*, Giappichelli Editore, Torino, 2013
- D'Arena A., *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Rivista N°: 2/2015, 26/06/2015
- De Magistris V., Paci A., *La governance in Europa*, Dipartimento della funzione pubblica per l'efficienza delle amministrazioni, *Formez*, Area progetti editoriali, 2004
- De Marco E., *Il regime costituzionale delle autonomie locali tra processi di trasformazione e prospettive di riforma*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Rivista N°: 2/2015, 17/04/2015
- De Siervo U., *Appunti a proposito della brutta riforma costituzionale approvata dal Parlamento*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Rivista N°: 2/2016, 04/05/2016
- Di Cosimo G., *Nuova disciplina sul controllo delle leggi regionali. Il caso delle Regioni a statuto speciale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2/2002
- Dicey A. V., *Introduction to the study of the Law of the Constitution*, LibertyClassics, London, 1885
- Dickmann R., *Appunti sul ruolo del Senato nel nuovo Parlamento repubblicano*, in *Federalismi.it*, *Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, n. 3/2016
- Enaudi L., *Via il Prefetto!*, in *L'Italia e il secondo il risorgimento*, supplemento alla *Gazzetta Ticinese*, 17 luglio 1944, (a firma Junius)
- Falcon G., (a cura di) *Lo stato autonomista*, Il Mulino, Bologna, 1998
- Falcon G., *Le Istituzioni della condivisione*, in *Le Regioni*, n. 4, 2012
- Franzese P. (a cura di), *Archivio di Gabinetto della Sottoprefettura poi Prefettura di Pistoia (1861-1944)*, in *Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Strumenti CXXXIV*, Archivio di stato di Pistoia, Ministero per i Beni Culturali e Ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 1998
- Fried R. C., *Il prefetto in Italia*, Milano, Giuffrè, 1967
- Ghisalberti C., *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Laterza, Roma-Bari, 2015
- Giupponi T. F., *Nascita e trasfigurazione di una materia trasversale: il caso della "sicurezza"*, in *Le Regioni*, a. XXXVIII, n. 5 ottobre 2010
- Imparato E. A., *Common law v civil law. Tra formanti, canoni ermeneutici e giurisprudenza quali contaminazioni?*, in *Federalismi.it*, *Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, n. 4/2016

- Lantero E., *La Convenzione di settembre nelle carte del Senato del Regno*, in MemoriaWeb - Trimestrale dell'Archivio storico del Senato della Repubblica - n.7 (Nuova Serie), settembre 2014
- Leyland P., *La Multi-Layered Constitution e il tentativo di devolution nelle Regioni inglesi*, in *Le Regioni*, Il Mulino Rivisteweb, Fascicolo 1, gennaio-febbraio 2006
- Lieto S., *Sullo stato di avanzamento della riforma del bicameralismo*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Rivista N°: 4/2014, 07/11/2014
- Lucarelli A., *Le Autonomie locali e la riforma Renzi-Boschi: effetti immediati*, in *Federalismi.it, Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, n. 4/2016
- Mangiameli S., *Il titolo V – I nuovo articolo 117*, in *ISSIRFA. CNR*, Studi e interventi, n. 2/2015
- Martines T., *Diritto Costituzionale*, X ed., Milano, Giuffrè, 2000
- Masciocchi G., *Diritto Regionale e degli Enti Locali*, Giappichelli Editore, Torino, 2013
- Masciocchi G., *Diritto Regionale*, Giappichelli Editore, Torino, 2007
- Mastromarino A., *Alcune prime (sparse e brevi) riflessioni in merito al progetto di superamento del bicameralismo paritario in approvazione alle Camere*, in *Federalismi.it, Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, n. 5/2016
- Melis G., *Due modelli di amministrazione tra liberalismo e fascismo. Burocrazie tradizionali e nuovi apparati*, Ministero dei beni culturali e ambientali. Pubblicazioni degli archivi di Stato. Roma, 1988
- Melis G., *La costruzione di una burocrazia unitaria*, in *L'unificazione istituzionale e amministrativa dell'Italia*, “atti del convegno”, Il Mulino, Bologna, 2010
- Melis G., *Storia dell'amministrazione italiana, 1861-1993*, Il Mulino, Bologna, 1996
- Meniconi A., *Amministrazione*, in *Dizionario del Liberalismo Italiano*, Rubbettino Editore 2011
- Merloni F., *Il paradosso italiano: “federalismo” ostentato e centralismo rafforzato*, in *Le Regioni*, fascicolo n. 4, 2005
- Merloni F., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giappichelli Editore, 2016
- Mezzetti L., *Diritto Costituzionale. Manuale breve*, Giuffrè, 2015
- Mingrone M., *Ricerche sui referendari del Piemonte sabaudo*, in “Archivi e Storia”, 15-16-2000
- Moreau L. M., *Administration régionale, départementale et municipale*, Mémento Dalloz, Paris, 1999

- Olivetti M., *Il referendum costituzionale del 2006 e la storia infinita (e incompiuta) delle riforme costituzionali in Italia*, in *Dialoghi*, 2006, n. 3
- Orlando V. E., *Principii di diritto amministrativo*, 5a edizione, Firenze, 1925, p. 171
- Pacifici V.G., *Prefetti*, in Biblioteca liberale, Rubbettino editore, 2016
- Pangrazio G., Politi F., *Lineamenti di diritto regionale e degli enti locali*, Giappichelli editore, Torino, 2008
- Pascucci S., *L'amministrazione dipartimentale francese e la riforma costituzionale del 2003*, in *Amministrazione in cammino*, rivista di diritto pubblico, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione, a cura del centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet", aprile 2010
- Pavone C., *Amministrazione centrale e amministrazione periferica*, Milano, Giuffrè, 1964
- Petracchi A., *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano*, Neri Pozzi editore, 1967
- Piciacchi P., *Approvata in Francia la revisione costituzionale sulla "Organizzazione decentrata della repubblica"*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, cronache, 11 giugno 2003
- Pinelli C., *Forme di Stato e Forme di Governo. Corso di diritto Costituzionale*, Jovene, 2006
- Pontier J.-M., *L'experimentation et les collectivités locales*, in *Revue administrative*, n. 320, 2001
- Portelli I., (introduzione di), *Legge comunale e provinciale*, Stralcio del "Commento alla nuova legge comunale e provinciale del Regno d'Italia", 20 marzo 1865, di Nicola Conti, - Colino, in *materiali storici*, Ministero dell'interno
- Ragionieri E., *Lo Stato "nuovo". I problemi dell'unificazione*, in *storia d'Italia*, Torino, Einaudi, 1976
- Ragionieri E., *Politica e Amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Bari, Laterza, 1967
- Ricci A. G., Montevecchi L. (a cura di) *Pubblicazioni degli archivi di Stato-saggi*, Archivio centrale dello Stato, Ministero per i beni e le attività culturali, direzione generale per gli archivi, 2009
- Romanelli R., *Il comando impossibile. Stato e società nell'Italia liberale*, Il Mulino, Bologna, 1988
- Romano G., *Il ruolo di coordinamento del Prefetto tra storia e prospettive future*, in *Instrumenta*, 28 ottobre 2004
- Ruffilli R., *La questione regionale dall'unificazione alla dittatura (1862-1942)*, Milano, Giuffrè, 1971



- Ruggiu I., *Aspetti recenti della devolution nel Regno Unito: uno Stato territoriale “a metà” tra occasionalismo riformista, asimmetria e pax partitica*, in *Le Regioni*, Il Mulino Rivisteweb, Fascicolo 6, novembre-dicembre 2005
- Sabbatucci G., Vidotto V., *Storia contemporanea. Il Novecento*, Laterza, Roma-Bari, 2016
- Savino M., *Le riforme amministrative: la parabola della modernizzazione dello Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 2, 2015
- Scaccia G., *L'ente regionale fra mitologia federale e realtà costituzionale*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Rivista N°: 1/2014, 07/02/2014
- Scaccia G., *Prime note sull'assetto delle competenze legislative statali e regionali nella proposta di revisione costituzionale del Governo Renzi*, in *Astrid online*, n. 8/2014, 16 aprile 2014
- Schilardi C., *La relazione del Prefetto di Caserta Carlo Schilardi*, in *Ministero dell'Interno*, approfondimenti, 2016
- Sciullo G., *La riforma dell'amministrazione periferica*, in *Rivista di arti e diritto online*, Adeon, Il Mulino, 27/07/2015
- Sepe S., Mazzone L. (a cura di), *Pagine di storia del Ministero dell'Interno*, in *Pubblicazioni della Scuola superiore dell'Amministrazione dell'Interno*, I quaderni della Scuola, Roma, 1998
- Serges G., *Soppressione delle province e “temporanea” ridefinizione della loro posizione nel sistema degli enti locali*, in *Studi in onore di Giuseppe Virgottini*, 2016
- Soprano D., *Prefetture*, in *Il corriere amministrativo*, 14, 1958
- Specchia M. C., *Le asimmetrie funzionali e istituzionali del decentramento francese e l'orbita europea: una forza gravitazionale ancora troppo debole?*, in *Federalismi.it*, *Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, 7 febbraio, 2007
- Testa F., *Istituto prefettizio e riforme di decentramento e deconcentramento in Francia*, in *Ricerche*, Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno, 2004
- Torre A., Frosini J. O., (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, Maggioli Editore, 2012
- Trucco L., *Il sistema elettorale “Italicum” alla prova della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 (note a prima lettura)*, in *Consulta online*, 2014
- Voci A. M., *Agli albori dell'istituto prefettizio in Italia*, in *"Instrumenta"*, XVIII, 2002

Vovelle M., *Il ruolo storico del Prefetto*, in *Interventi*, Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno, 15 dicembre 2000

Wheare K. C., *Del Governo Federale*, tr. It. Cotta S. (a cura di), Il Mulino, Bologna, 1997

Sitografia:

Statuto Albertino, testo integrale:

<http://www.quirinale.it/qnrw/statico/costituzione/statutoalbertino.htm>

*L'evoluzione storica della figura del prefetto*, in Archivio Storico del Ministero dell'Interno

[http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala\\_stampa/notizie/ministero/app\\_notizia\\_15773.html](http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/ministero/app_notizia_15773.html)

Testo completo del d.l. *Repartizione del Regno e autorità governative sezione Atti Parlamentari*, Camera, legislazione VIII, sessione del 1861, Vol. I:

[http://documenti.camera.it/bpr/12149\\_testo\\_completo\\_vol3.pdf](http://documenti.camera.it/bpr/12149_testo_completo_vol3.pdf)

Il testo del progetto di legge *Modificazione alla legge sull'Amministrazione Comunale e Provinciale e applicazione della medesima a tutto il Regno* (iniziativa governativa) C. 154. è consultabile sul sito della Camera dei Deputati nella sezione Portale Storico: <http://storia.camera.it/deputato/bettino-ricasoli-18090309/atti#nav>

*La nascita dello Stato unitario* - Libri, periodici e stampe della Biblioteca della Camera dei deputati, Segreteria generale – Ufficio pubblicazioni e relazioni con il pubblico Roma, giugno 2011. Il documento integrale è consultabile al link: [http://biblioteca.camera.it/application/xmanager/projects/biblioteca/file/La\\_nascita\\_dello\\_Stato\\_unitario.pdf](http://biblioteca.camera.it/application/xmanager/projects/biblioteca/file/La_nascita_dello_Stato_unitario.pdf)

Il testo completo del regio decreto n. 5921 del 10 febbraio 1889 è consultabile al seguente link: <http://homepage.sns.it/pavan/Storia/1889%20-%20r.d.%2010%20febbraio%201889,%20n.%205921.pdf>

Dibattito completo della sessione dell'11 marzo 1947 in sede costituente: <http://www.nascitacostituzione.it/05appendici/01general/03/index.htm?008.htm&2>

Testo integrale della sessione del 7 giugno 1947 in sede costituente: <http://www.nascitacostituzione.it/05appendici/06p2/05p2t5/02/index.htm?011.htm&2>

Scheda riassuntiva della Bicamerale Bozzi del 1983, Servizio dei Resoconti e della comunicazione istituzionale, Ufficio delle informazioni parlamentari dell'archivio e delle pubblicazioni:

[https://www.senato.it/documenti/repository/leggi\\_e\\_documenti/raccoltenormative/28%20-%20Riforme%20costituzionali/Homepage.pdf](https://www.senato.it/documenti/repository/leggi_e_documenti/raccoltenormative/28%20-%20Riforme%20costituzionali/Homepage.pdf)

Scheda di approfondimento sulla Bicamerale D'Alema del 1997 è consultabile sulla pagina web del Servizio Studi della Camera dei Deputati al seguente link:

<http://www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/legist/scheda01.htm>

Intervista di Aldo Cazzullo all'ex. PdR Giorgio Napolitano in merito al referendum costituzionale del 2016, Roma, 2 maggio 2016:

[http://www.corriere.it/politica/16\\_maggio\\_03/referendum-giorgio-napolitano-se-vince-no-le-riforme-finita-933a0240-109d-11e6-aba7-a1898801ab6b.shtml](http://www.corriere.it/politica/16_maggio_03/referendum-giorgio-napolitano-se-vince-no-le-riforme-finita-933a0240-109d-11e6-aba7-a1898801ab6b.shtml)

Approfondimento sulla delega legislative contenuta nella L. 124/2015, sito internet della Camera dei Deputati nella sezione “speciale Provvedimenti”:

[http://www.camera.it/leg17/522?tema=delega\\_per\\_la\\_riforma\\_della\\_p\\_a\\_a\\_c\\_3098](http://www.camera.it/leg17/522?tema=delega_per_la_riforma_della_p_a_a_c_3098)

[Riforma Costituzionale](#), sito del Governo, Dipartimento per le Riforme Istituzionali, Presidenza del Consiglio dei Ministri:

<http://www.riformeistituzionali.gov.it/riforma-costituzionale/premessa/>

Le ragioni del “No” alla riforma costituzionale sono prese dal seguente link:

<http://www.idemlab.org/documenti-del-no/>

La lista integrale dei firmatari è disponibile sul sito di Stefano Ceccanti al seguente link:

<https://stefanoceccanti.wordpress.com/>

Testo integrale del libro di A.V. Dicey *Introduction to the study of the Law of the Constitution*, 1885:

[http://files.libertyfund.org/files/1714/0125\\_Bk.pdf](http://files.libertyfund.org/files/1714/0125_Bk.pdf)



## "L'istituto prefettizio e i rapporti centro-periferia: un'analisi storico-comparativa"

### Riassunto

La presente tesi si pone come obiettivo ultimo analizzare l'istituto prefettizio e il ruolo che da sempre ha giocato il Prefetto nei rapporti centro-periferia. Attraverso l'analisi storico-comparativa, il presente lavoro indaga come la presenza dello Stato centrale si sia evoluta nel modello Italiano, Francese e del Regno Unito.

Gran parte del lavoro è così dedicato al modello italiano che, tra tradizione centralista e spinte riformatrici, ha mutato notevolmente, nel tempo, l'architettura del suo ordinamento, passando da un modello di stato accentrato e soppressore delle "libertà territoriali", ad un modello regionalizzato e assai devoluto. L'indagine inizia nel 1800 quando, grazie all'influenza di Napoleone, in Italia arriva la figura del Prefetto; figura non completamente sconosciuta ai nostri antenati, che infatti avevano già creato figure simili chiamate *referendari* o *intendenti*, ma che ora diventava il simbolo dell'accentramento amministrativo anche in Italia. Fu così che con decreto vicepresidenziale del 6 maggio 1802 venne ufficialmente istituita la figura del prefetto nella Repubblica e, con successiva legge del 24 luglio 1802, fu organizzata e disciplinata l'attività amministrativa sul territorio: le prefetture, insieme alle vice-prefetture, avevano il compito di controllare il rispetto delle leggi, degli ordini e dei regolamenti. Quando il Regno d'Italia fu suddiviso in dipartimenti, distretti, cantoni e comuni, le figure di riferimento create al livello locale erano: il Sindaco, il quale era sia il capo dell'amministrazione comunale sia ufficiale di governo e l'Intendente, capo della provincia e rappresentante dello Stato. Infatti, la concessione dello Statuto fondamentale della Monarchia di Savoia, anche conosciuto come Statuto Albertino, ad opera di Carlo Alberto di Savoia il 4 marzo 1848 per i territori sardo-piemontesi, conferma nei suoi 84 articoli, la struttura fortemente piramidale gerarchizzata e autoritaria prefiguratasi negli anni precedenti, ereditata dall'impostazione francese.

Ma l'idea di unità e accentramento si fece ancora più forte e quasi indispensabile dopo l'unificazione del Regno. A quell'epoca, lo strumento prefettizio venne utilizzato proprio per mantenere il controllo

e non farsi “scivolare via” le periferie dalle mani: i prefetti degli anni '60 dell'800 vengono infatti chiamati i «prefetti dell'unificazione». Ma alla vera unificazione del Regno si arrivò nel 1865 con la l. n. 2248 (della quale un'anticipazione era stata la l. n. 3702 del 1859), per mezzo del quale, all'allegato A, si prevedeva che il Regno sarebbe stato diviso in quattro livelli amministrativi: province, circondari, mandamenti e comuni. Il comune era alla base della gerarchia e prevedeva l'esistenza di un Consiglio comunale elettivo, una Giunta municipale, un Segretario comunale, e un ufficio comunale. La carica di Sindaco però non era elettiva: esso veniva nominato con decreto regio, scelto tra i consiglieri eletti previa indicazione del prefetto. Tale figura quindi, rimaneva ibrida e per certi versi ambigua, essendo contestualmente capo dell'amministrazione comunale, e quindi il rappresentante della comunità locale, e ufficiale del Governo, e quindi (anche) il delegato dello Stato centrale. La figura del prefetto invece, si riconfermava come centrale nel sistema amministrativo dell'epoca essendo egli il rappresentante del potere esecutivo e vertice dell'amministrazione statale nella provincia, e partecipando direttamente dell'amministrazione locale come presidente della deputazione provinciale.

Durante l'epoca crispina e giolittiana si assiste poi ad un ingrandimento quasi mastodontico della burocrazia del Regno, affiancato anche ad una contestuale meridionalizzazione della classe amministrativa, che porta alla nascita delle prime amministrazioni parallele ma che soffrirono per via del pesante sistema di controlli vigente all'epoca. La conoscenza diretta della prima guerra mondiale insegnò però alla classe dirigente di allora l'impossibilità di una ulteriore espansione dei compiti dello Stato (che peraltro aveva portato quasi alla creazione di una amministrazione nell'amministrazione). La necessità di riordino sociale e amministrativo infatti, pretendeva ora l'abbandono degli antichi e tradizionali criteri di selezione e l'aspirazione a modelli privatistici avvantaggiando rapporti di lavoro basati sulla contrattazione di personale “misto”.

L'arrivo al potere di Benito Mussolini nell'ottobre 1922 segnò poi il definitivo tramonto dell'era liberale iniziata il secolo precedente. Anche se la fascistizzazione dello Stato fino al 1925 proseguì a rilento, la classe dirigente dell'epoca vedeva in questo processo una valida occasione per eliminare definitivamente la vecchia mentalità burocratica che aveva dominato gli anni precedenti. Le riforme ispirate dal Ministro (prima delle Finanze e poi del Tesoro) Alberto De Stefani nel primo periodo del regime furono infatti tese a rafforzare i tratti tradizionalisti e conservatori dell'amministrazione. Nel

novembre del 1925 venne presentata al parlamento dal Ministro dell'Interno Federzoni una legge riguardante l'estensione dei poteri dei Prefetti che mirava, tra le altre cose, a rendere più incisiva l'azione di controllo e sorveglianza esercitata dai prefetti al fine di evitare il mancato coordinamento tra i vari livelli istituzionali e ovviamente mantenere l'unità accentratrice. Ma l'opera accentratrice e di subordinazione della dittatura non si arresta alla figura del prefetto e alle nuove disposizioni in materia provinciale; due importanti decreti legge del 1926 (il n. 273 e il n. 1910 rispettivamente del febbraio e del settembre) da un lato abolirono le elezioni comunali, dall'altro crearono la figura del Podestà, figura di nomina regia che racchiudeva nelle sue mani i poteri che un tempo erano appartenuti al sindaco, alla giunta e al consiglio. Il gennaio 1927 si aprì con una grande novità: l'abolizione di tutte le sottoprefetture e il conseguente trasferimento del personale e delle relative funzioni alle prefetture; Il prefetto però rimaneva il vertice indiscusso dell'apparato burocratico provinciale. A limitare ancora di più gli organi di governo provinciali contribuirono poi, nel 1928, la legge n. 2962 con la quale vennero aboliti il Consiglio, la Deputazione provinciale e il presidente e, nel 1934, la l. n. 383, grazie alla quale si prevedeva che in ogni provincia dovesse essere vigente un servizio ispettivo portato avanti da amministratori alle dipendenze del prefetto; servizio volto ad assicurare, il regolare funzionamento dei pubblici servizi, e l'osservanza delle disposizioni normative. Con l'entrata in guerra dell'Italia, i Prefetti dell'epoca fascista si trovarono nella condizione di svolgere mansioni di regolazione della vita sociale nelle province sotto il loro controllo subendo, insieme ad altri appartenenti all'amministrazione, nel secondo dopoguerra, l'epurazione.

Contestualmente, nel 1945, sotto il governo Parri, veniva istituito il Ministero per la Costituente e, presso di essa, la Commissione per la riorganizzazione dello Stato la quale dedicò parte della propria relazione alla posizione del Governo in periferia, alla sua rappresentanza e quindi anche alla figura del prefetto in quanto organo dello stato centrale a livello locale. Nonostante le forti opposizioni all'istituto prefettizio, esso veniva mantenuto formalmente all'interno dell'ordinamento come rappresentante del Governo nella provincia e veniva anche riconfermato il carattere generale delle sue attribuzioni: il potere di vigilanza sulle pubbliche amministrazioni e sulla pubblica sicurezza con anche la possibilità di adottare atti contingibili e urgenti per esigenze di sicurezza pubblica. Ma la più grande novità della Costituzione Repubblicana, nella sede che qui interessa, è il riconoscimento dell'ente Regione e della potestà amministrativa loro affidata, prevedendo inoltre, le Regioni a Statuto

Speciale (art. 116 Cost.). nonostante la loro previsione formale nel dettato costituzionale, le funzioni delle Regioni saranno disciplinate solo nei primi anni '70 insieme all'approvazione degli statuti ordinari. È infatti con quella che comunemente viene chiamata prima e seconda regionalizzazione che si dà il via in Italia al concreto trasferimento di funzioni: grazie alla delega contenuta nella legge finanziaria adottata due anni prima (n. 281/1970) e con il DPR 616/1977. Ma né la prima delega, né la seconda si proponevano lo scopo di riorganizzare lo Stato nell'insieme delle funzioni amministrative secondo principi generali. Esse si proponevano, piuttosto, di attribuire alle regioni quanto loro per Costituzione spettasse. Sarà poi nel corso di tutti gli anni novanta che il tema della riforma del regionalismo tornerà a farsi strada nel dibattito politico del nostro paese: è infatti grazie alle “Leggi Bassanini” (n. 59 del 1997, n. 127 del 1997 e n. 191 del 1998) che viene introdotta una forma di *federalismo amministrativo a Costituzione invariata*, che ribalta lo schema costituzionale di ripartizione delle attribuzioni tra Stato, Regioni ed Enti locali attraverso il trasferimento o la delega dal centro alla periferia della generalità delle funzioni amministrative che non fossero strettamente collegate alla cura di interessi unitari.

Ma il dibattito sul rapporto centro-periferia continua fino ad arrivare, nel 2001, alla riforma del Titolo V, parte II della Costituzione, le cui tappe fondamentali sono sicuramente rappresentate dalla legge Cost. n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001, grazie alle quali, oltre a riformare il dettato costituzionale, si sono introdotti principi fino ad allora non costituzionalizzati quali quelli di sussidiarietà e di leale collaborazione. In questo contesto rinnovato, gli organi amministrativi della Provincia, vengono riformati grazie al D.P.R. n. 287 del 2001, il quale definisce compiutamente le competenze dell'Ufficio Territoriale del Governo (UTG) che aveva già in passato inglobato le prefetture al suo interno (D. lgs. n. 300 del 1999). Si è poi cercato di intraprendere un altro tentativo di riforma nel 2006, quando, con la XIV legislatura a maggioranza parlamentare di centro-destra, si propose un progetto di legge che avrebbe convertito il Senato in “Senato federale della Repubblica”, configurandolo come una seconda camera di rappresentanza delle entità territoriali proponendo, tra le altre cose, di affidare alle Regioni delle competenze “esclusive”, sulle quali lo Stato non avrebbe potuto avere voce in capitolo e prevedendo, come contrappeso, uno spostamento di materie dalla sfera di competenza regionale e concorrente a quella di competenza esclusiva statale. Ma l'esito del *referendum* risultò negativo e la prima, compiuta, proposta di riforma dell'ordinamento naufragò



soprattutto a causa dell'idea che l'opinione pubblica si era fatta in materia, avvertendola come una «federalizzazione squilibrata e pericolosa per l'unità nazionale».

In tempi più recenti, anche a causa della crisi economica iniziata nel 2008, la necessità di una riorganizzazione e una riforma strutturale si è fatta più “pressante”. Il problema della razionalizzazione dell'APS è scaturito, secondo alcuni studiosi, dalla poca attenzione riservata ai rapporti tra centro e periferia e al mancato adeguamento della stessa APS ai cambiamenti che si sono andati delineando nell'ordinamento italiano. Un tentativo andato in questa direzione avuto nel 2014 con la legge n. 56 del 7 aprile (*disposizioni in materia di città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*), la c.d. “Legge Delrio”, la quale ha cercato di adeguare l'ordinamento degli enti territoriali ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. affermando che «l'ambito ottimale per la redistribuzione delle funzioni amministrative non coincide necessariamente con la Provincia», la riorganizzazione dello Stato e del suo ordinamento interno non passa più ora, per mezzo della dimensione provinciale, ma ogni amministrazione avrà il compito di decidere quali sono quegli ambiti considerati ottimali per l'esercizio delle funzioni. inoltre, essa ha istituito (dal 1° gennaio 2015), oltre a Roma Capitale, altre nove città metropolitane (Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria) le quali, hanno sostituito le corrispondenti province assumendone il controllo delle funzioni e delle risorse, non qualificandosi però come organi direttamente elettivi; e ciò, in linea con il progetto di riforma costituzionale di revisione della II parte della Costituzione (all'epoca approvato ancora solo al Senato). Comunque, grazie al l. n. 56 del 2014, tutto appare più semplificato. L'apparato periferico statale è ora articolato su due soli livelli territoriali: le Regioni, le quali vengono dotate di ancora più ampia potestà legislativa e amministrativa, che si traduce in funzioni di indirizzo e programmazione; e i Comuni, che ora hanno capacità operative e gestionali, esercitabili anche nell'unione dei Comuni, e coadiuvate nello sforzo dalle Province o dalle città metropolitane.

Ma le spinte riformatrici degli ultimi anni non si sono fermate qui. Infatti, il 7 agosto 2015 il Parlamento ha approvato la l. n. 124 in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche. Il presente provvedimento scaturisce dalla legge delega al Governo Renzi n. 1577, la quale mira appunto alla razionalizzazione delle AP, intervenendo anche, nella parte che qui interessa, sulla riduzione del numero complessivo delle prefetture-UTG in base, variabilmente, alle caratteristiche

del territorio, al tasso di criminalità, alla popolazione residente, all'eventuale presenza (o meno) della città metropolitana, alla presenza di insediamenti produttivi e alle differenti dinamiche socioeconomiche. Non solo, la Prefettura-Ufficio territoriale del Governo si trasforma ora in "Ufficio territoriale dello Stato", definito come punto di contatto unico tra amministrazione periferica dello Stato e cittadini. Al prefetto vengono assegnate poi funzioni di coordinamento di tutti gli uffici periferici delle amministrazioni civili dello Stato confluiti negli Uffici territoriali dello Stato, e la responsabilità per l'erogazione dei servizi ai cittadini. Ma è la "dipendenza" del prefetto a mutare significativamente. Mentre prima questa figura faceva riferimento ad un unico ministero (quello dell'Interno), ora viene invece profilata una diversa situazione: il prefetto si troverebbe nella singolare condizione di essere il referente locale di diversi ministeri e di essere quindi dipendente non più dal solo ministro dell'Interno, bensì questa dipendenza diventerebbe multipla o diversificata a seconda delle funzioni esercitate.

Come accennato, i tentativi di razionalizzazione e riordino, sono legati a doppio filo con la riforma costituzionale "Renzi-Boschi", approvata definitivamente da entrambe le Camere molto di recente, il 12 aprile 2016. In attesa del *referendum* confermativo, la riforma, nella sede che qui interessa, prevede essenzialmente i seguenti cambiamenti: il superamento del bicameralismo perfetto, un nuovo assetto delle competenze legislative tra Stato e Regioni (art. 117 Cost.) e l'eliminazione dell'ente Provincia dal dettato costituzionale con conseguente valorizzazione delle Città metropolitane.

Riguardo al primo punto -ossia superamento del bicameralismo perfetto-, la riforma appena varata si ispira al sistema adoperato per il Bundestrat austriaco (eletto dalle assemblee legislative regionali e prevede che l'elezione del Senato sia di secondo grado). Infatti, i novantacinque senatori sono eletti dai consigli regionali tra i propri membri e tra i sindaci dei comuni dei rispettivi territori. Ma, contestualmente, rimane la previsione di una componente non elettiva nel nuovo Senato, costituita quest'ultima dagli ex Presidenti della Repubblica (ovvero i senatori di diritto a vita) e da cinque senatori di nomina presidenziale, con mandato settennale. Dal punto di vista funzionale il novello Senato, ancorché denominato "della Repubblica", non sarà più espressione della Nazione, funzione lasciata invece alla Camera dei Deputati, ma solo espressione delle istituzioni territoriali (art. 55, comma 5 e 57, comma 1) e, in tal senso, organo «di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica» (art. 55, comma 1). Ma la legittimazione propriamente "politica" la riceverà solo

la Camera dei Deputati. Questa solamente infatti si rinnoverà integralmente di legislatura in legislatura in quanto il Senato, essendo eletto indirettamente, e quindi non con voto diretto, libero e segreto, si qualifica per essere un organo “non politico”.

Per ciò che invece riguarda più concretamente la funzione legislativa, questa non sarà più distribuita ugualmente tra i due rami del Parlamento, ma apparterrà alla Camera dei Deputati, salvo che nell’ambito del procedimento di revisione costituzionale, di approvazione delle leggi costituzionali e di approvazione delle leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali per i casi previsti all’art. 70, comma 1 Cost e altre.

Riguardo al secondo punto -modifica dell’art. 117 Cost. -, questo appare più lungo e dettagliato del precedente e ciò perché le materie di concorrenza esclusiva statale aumentano considerevolmente arrivando fino alla lettera “z”, e assorbono abbondantemente parte di quelle competenze che erano classificate come “concorrenti”. Ma solo in parte poiché la competenza concorrente non esce di scena in maniera assoluta. Viene inoltre inserita la c.d. clausola di supremazia, la quale prende le mosse dall’idea, diffusa negli ordinamenti federali, secondo la quale il legislatore centrale dispone della possibilità di derogare al fissato ripartimento costituzionale delle competenze. Si delinea così un nuovo tipo di competenza statale, la quale autorizza la legge dello Stato, su proposta del Governo, ad intervenire in materie regionali. Solo una (debole) limitazione è messa a freno del possibile effetto dirompente della clausola, e cioè che, gli eventuali emendamenti votati dal Senato, possano essere disattesi dalla Camera, soltanto a maggioranza assoluta, cosa che però non appare sufficiente visto che la legge elettorale assegnerà al Governo un generoso premio di maggioranza.

In merito all’ultimo punto -eliminazione dell’ente Provincia dal dettato costituzionale-, c’è da dire che questa previsione non si qualifica per essere una vera e propria novità, ma avvisaglie in tal senso si erano già registrate in passato fino ad arrivare alla legge “Delrio” e la riforma “Madia”. Secondo la riforma costituzionale approvata in parlamento infatti dall’art. 114 Cost. verrà soppressa la dicitura che gli si riferisce; le Province quindi, non saranno più enti costitutivi della Repubblica italiana e “costituzionalmente necessari” dotati di funzioni proprie- le quali saranno in parte devolute ai Comuni- e un proprio statuto, e la loro menzione sarà eliminata anche dagli altri articoli della Costituzione. Ma anche se scomparse dal dettato costituzionale, esse continueranno ad esistere nel nostro ordinamento giuridico, svolgendo delle funzioni in tutte quelle zone in cui non si è prevista

l'istituzione di una Città metropolitana; sarà quindi compito di una legge statale futura di determinarne la soppressione.

La riforma costituzionale voluta dal Governo Renzi e recentemente approvata in Parlamento, come visto, deve ancora essere confermata dal referendum che si terrà nell'autunno 2016. Ammesso che appare ancora, se non difficile quantomeno complicato, elaborare dei giudizi concreti sul dispiegamento degli effetti futuri della presente riforma, molti autorevoli costituzionalisti e non solo hanno manifestato il loro dissenso in proposito. I nodi principali vengono riscontrati anzitutto nell'elezione dei nuovi senatori, -elezione che non è chiaro come dovrebbe avvenire nel rispetto dei risultati elettorali e della composizione dei Consigli-, poi nel caso in cui venga utilizzata la c.d. clausola di supremazia, per la quale, come detto, non è prevista la necessità di una procedura di tipo bicamerale, ma il Senato deciderà a maggioranza assoluta di proporre modifiche al testo approvato alla Camera la quale, a sua volta, potrà facilmente non conformarsi a tali decisioni deliberando a maggioranza assoluta dei suoi componenti; e, infine, riguardo la materia della legislazione esclusiva statale e residuale delle Regioni. Queste critiche, sono condivise da alcuni costituzionalisti e criticate dai fautori del "sì" al referendum i quali vedono invece come un'opportunità importante il poter finalmente riformare parti delle istituzioni che per troppo tempo sono state manchevoli e dare una forma più semplificata e razionale all'ordinamento italiano.

Ma i processi di *devolution* non sono stati solo al centro del dibattito italiano; anche in Francia e nel Regno Unito si sono registrate spinte riformiste a partire dagli anni '80 e '90 che hanno configurato il modello che noi oggi conosciamo. Analizzando lo Stato Francese, subito si vede come il suo accentramento amministrativo derivi addirittura dal 1789, momento in cui, a causa della Rivoluzione francese e della grande confusione creatasi, vi si è dovuto fare ricorso per cercare stabilizzare il paese. Dal punto di vista territoriale, dopo la Costituzione del 1958, e fino alla revisione costituzionale del 1982, la Francia risultava articolata nei seguenti livelli amministrativi: Stato, Regioni, Dipartimenti e comuni; ma, vi erano importanti differenze tra di essi. Anzitutto, le entità territoriali, almeno dall'1800 al 1982, non erano investite di grandi poteri e le decisioni erano sempre prese al "centro". Dal punto di vista della distribuzione del potere tra i vari livelli territoriali, nessun processo decisionale è direttamente attribuito a soggetti che non siano lo Stato, essendo questo riconosciuto come organizzazione giuridica sovrana. Le Regioni, i Comuni e i Dipartimenti pertanto non sono

provvisi di competenze legislative proprie ma solo di competenze esecutive e, soprattutto i Comuni, sono dotati di un organo deliberativo: il Consiglio Comunale, il quale si esprime a maggioranza, rappresenta il comune nei rapporti con l'esterno, svolge le funzioni di tenuta dei registri civili anagrafici, di matrimonio, di morte, e dei registri elettorali e quelli relativi al servizio militare. Il Dipartimento invece, previsto già nel 1789, ha da sempre avuto un ruolo molto importante all'interno dell'ordinamento francese poiché racchiudeva in sé, già a quel tempo, poteri in ambito sociale: relativi alle aree rurali, all'amministrazione delle strade e all'insegnamento nelle scuole medie. A capo del dipartimento era preposto un Prefetto il quale deteneva il potere esecutivo e rappresentava lo Stato sul territorio; era direttamente nominato dal Governo e pertanto rappresentava il Primo Ministro e gli altri ministri del gabinetto. Con la citata riforma del 1982 al dipartimento è stato conferito il potere esecutivo esercitato attraverso il Presidente del Consiglio generale di dipartimento il quale permane in carica per un periodo di sei anni, prende le decisioni per il Consiglio, lo rappresenta in giudizio e ne è responsabile per la gestione del demanio e della proprietà pubblica. Le Regioni invece, non erano previste in Costituzione fino alla riforma del 2003; con questa riforma infatti, viene costituzionalizzato il principio del decentramento (art. 1) della Repubblica ma senza mettere in discussione, si badi bene, quello dell'unità nazionale. Inoltre, all' art. 39 Cost., secondo comma, viene inserita una parte nella quale si stabilisce che, senza alcun pregiudizio del potere di emendamento riconosciuto dall'art. 44, 1° c. al Parlamento e al Governo, i progetti di legge aventi per oggetto principale l'organizzazione delle collettività territoriali e i progetti di legge relativi alle istanze rappresentative dei francesi all'estero sono sottoposti in primo luogo al Senato. Ma la modifica più importante, in questa sede, appare sicuramente quella apportata all'art. 72 Cost. ai commi 1, 2 e 4. Anzitutto al primo comma si riconosce a livello costituzionale la Regione, oltre ai Comuni, ai Dipartimenti, alle collettività territoriali a statuto particolare e alle "collettività" d'oltremare in luogo dei "territori" d'oltremare. Nel secondo comma dell'art. 72 Cost. invece, viene affermato il principio di sussidiarietà. Grazie al suddetto principio, dal 2003, alle collettività territoriali viene riconosciuta la facoltà di decisione in merito alle competenze che possono meglio realizzare, "al loro livello". Alle collettività territoriali inoltre, al comma quattro, si dà la possibilità di disporre di un potere regolamentare per l'esercizio delle loro competenze ma «dans les conditions prévues par la loi», ossia alle condizioni dettate con legge (dello Stato). Questo potere quindi non sembrerebbe per nulla

originario, ma sempre derivato, residuale e subordinato a quello dello Stato e comunque dal contenuto ben delimitato. Per ciò che invece riguarda i dipartimenti e le regioni d'oltremare, la riforma ha assegnato loro molte più prerogative, andando oltre il semplice potere di sperimentazione dato alle collettività ordinarie. Come si evince dal novellato testo costituzionale rimane aperta però una tensione che si dispiega tra la necessità, sentita come prioritaria dallo Stato francese, di unitarietà e centralismo, e la propensione alla (timida) decentralizzazione e al pluralismo, invece voluta dalle realtà territoriali (dove però questa decentralizzazione è sempre imposta dall'alto). Appare dunque chiaro come continui in un certo modo a persistere, nonostante le spinte riformatrici, un retaggio storico-sociale che impedisce a pieno un effettivo decentramento dell'ordinamento francese; retaggio del quale è possibile identificarne le cause nella Rivoluzione francese del 1789.

In questo contesto, il Prefetto ha svolto, nel corso dei decenni, compiti importanti ed è stato munito di poteri eccezionali (come per esempio dopo la seconda guerra mondiale nell'opera di ricostruzione). A differenza del percorso seguito dall'Italia, in cui i prefetti sono stati quasi spogliati delle loro prerogative, in Francia questa figura ha mantenuto una sua più spiccata centralità, in virtù anche della tradizione accentratrice. La revisione Costituzionale 1982 è stata poi costellata di ulteriori provvedimenti: anzitutto la l. n. 213/1982 che stabilisce che le collettività territoriali regolano con proprie delibere gli affari che riguardano le loro competenze: il potere esecutivo in ambito dipartimentale e regionale viene quindi trasferito, dalle mani del Prefetto, ai presidenti dei Consigli generali e regionali, la tutela amministrativa e finanziaria dello Stato sugli atti delle collettività viene soppressa e sostituita con un controllo di legittimità a posteriori esercitato dal prefetto e dai Tribunali Amministrativi. Con i decreti del maggio dello stesso anno (n. 389 e n. 390) inoltre, si cambia la denominazione dell'istituto da prefetto a "Commissario della Repubblica" e vice-prefetto in "Commissario aggiunto della Repubblica"; il quale, non è più l'organo esecutivo del dipartimento e non esercita più il controllo amministrativo a priori, bensì rappresenta ciascun ministro e assicura la direzione dei servizi dello Stato nel dipartimento. Egli inoltre è investito del ruolo di rappresentare il Primo Ministro e ciascun Ministro e ha la responsabilità degli interessi nazionali e del rispetto delle leggi. Con il decreto del 29 febbraio 1988 n. 89 poi, vengono reintrodotte le precedenti denominazioni di prefetto e sotto-prefetto. Con la novella del 2003, vengono confermate costituzionalmente le funzioni esercitate dal prefetto e si rafforza ulteriormente il ruolo del prefetto,

previsto ora nel dettato costituzionale (a differenza del caso italiano) e qualificato come rappresentante di ogni membro del Governo. Con il riordino effettuato nel 2004 poi, vengono delineate due differenti funzioni del Prefetto: la prima è quella relativa alla responsabilità nella tutela dell'interesse nazionale, il controllo amministrativo delle collettività territoriali e il rispetto delle leggi; la seconda invece è quella relativa alla rappresentanza diretta del Primo Ministro e dei membri del Governo e l'attuazione delle decisioni governative. Vi è poi una divisione tra le funzioni del prefetto di regione e quelle del prefetto di dipartimento: il prefetto di regione infatti è il garante della coesione dell'azione dei servizi dello Stato nella regione; assicura il controllo amministrativo successivo sugli atti della regione e degli enti interregionali stanziati sul territorio; elabora il piano di azione strategica dello Stato e lo adatta alle specificità della regione; esercita il ruolo di coordinatore dei prefetti dei dipartimenti, quando gli viene assegnata una "missione interregionale" dal Primo Ministro; per ultimo è assistito da un Segretario Generale per gli Affari Regionali (SGAR), capo del Segretariato Generale, ovvero prefettura, la quale si occupa di dirigere, coordinare, e controllare le politiche statali nella regione. Il prefetto di dipartimento invece, rispettando le attribuzioni del prefetto della regione, attua le politiche nazionali e comunitarie ed assicura il controllo amministrativo dei dipartimenti, dei comuni e delle istituzioni pubbliche, locali ed interdipartimentali, aventi sede nel dipartimento. Sentito il collegio dei capi di servizio, elabora il piano d'azione strategica sul territorio, coerentemente con il piano di azione strategica dello Stato nella regione; è anch'esso assistito da un segretario generale e altri funzionari; ed è responsabile della «sécurité civile».

Per ciò che invece ha riguardato il Regno Unito, qui la figura del Prefetto non è mai esistita, nonostante anche il Regno Unito sia stato da sempre considerato uno stato accentrato. Qui la *devolution* ha investito Scozia, Galles e Irlanda del Nord ma in tempi e con concessioni differenti. Con le riforme della fine degli anni '90, dopo aver accantonato l'idea di un Parlamento (unico) d'Inghilterra, si è proceduto alla creazione di macroregioni poste sotto l'autorità delle Regional Development Agencies. Gli "Acts" che hanno poi permesso la *devolution* vera e propria sono stati: lo Scotland Act e il Government Act del 1988 rispettivamente in Scozia e in Galles; il Good Friday's Agreement, sempre del 1998, per l'Irlanda del Nord, al quale però è seguito un *referendum* che è servito ad eleggere la prima assemblea del paese; e l'istituzione di una nuova Assemblea metropolitana e un Esecutivo guidato da un Sindaco per la Greater London Authority. Le misure

contenute nelle leggi devolutive, sono misure che si adattano alle necessità delle singole entità territoriali: hanno infatti sia conferito poteri che fossero sufficienti a soddisfare le aspirazioni politiche locali, sia risposto all'insoddisfazione delle periferie per l'eccessiva tendenza centripeta di Westminster. Sarebbe infatti forse più corretto parlare in questo caso di *devolutions*. La forma più corposa di devoluzione è stata conferita alla Scozia, la quale possiede un Parlamento (unica tra le quattro a potersi permettere tale dicitura) monocamerale composto da 129 membri con un mandato di quattro anni. Oltre alla funzione di controllo sull'Esecutivo, tale Parlamento ha la potestà legislativa primaria, ma solo su alcune materie di loro competenza oltre che quella di imposizione fiscale condivisa con l'Esecutivo. Eletta l'Assemblea, questa nomina un Primo ministro che a sua volta sceglie i suoi ministri tra i membri del Parlamento (che comunque sono sottoposti all'approvazione della Corona). In Galles invece, la *devolution* ha previsto un'Assemblea eletta per un mandato di quattro anni e composta da soli 60 membri, i quali hanno il compito (solo) di elaborare politiche riguardanti settori specifici. Infatti, all'Assemblea gallese non è stata affidata la potestà legislativa primaria come nel caso scozzese, ma solo su particolari aree politiche; e neanche ha poteri in ambito fiscale. Comunque, essa esercita il controllo sul Governo e sugli apparati amministrativi pubblici e, per far sentire la sua voce a Westminster, si affida al Segretario di Stato gallese, il quale sostiene le proposte legislative di interesse nazionale. In Irlanda del Nord, l'“Act” istitutivo del 1998 prevede un'assemblea composta da 108 membri, eletta per un periodo di quattro anni e dotata del potere legislativo; ma questo, non deve comunque mettere a rischio la sovranità del Parlamento inglese, per questo il Presidente dell'assemblea irlandese esamina le proposte di legge per assicurarsi che non eccedano le attribuzioni di quest'ultima. Per soddisfare le aspirazioni nazionalistiche che vogliono un'Irlanda unita, il sistema di governo è poi collegato a quello della Repubblica d'Irlanda, ma anche con il Regno Unito attraverso rispettivamente il North-South Ministerial Council e il British-Irish Council. In ultimo, l'avanzamento più importante in tema non solo di *devolution*, ma anche di riorganizzazione del Governo regionale, si è avuto con la creazione della Greater London Authority (GLA). Questa autorità, con un sindaco eletto direttamente dai cittadini e un'Assemblea per Londra, rappresenta un livello intermedio di Governo che è direttamente responsabile nei confronti dell'elettorato londinese. Il Sindaco inoltre, è responsabile con l'Assemblea del bilancio annuale, delle strategie adottate per il raggiungimento degli obiettivi e per la qualità dei servizi



forniti. Logicamente, i poteri sia del Sindaco che dell'Assemblea sono minori rispetto a quanto previsto per i sistemi gallese, scozzese e nord irlandese, ma riguardano alcuni aspetti importanti come i trasporti, la pianificazione, l'ambiente, la lotta alla criminalità e lo sviluppo sostenibile. Gli "Acts" di devolution nel Regno Unito si possono considerare come una sorta di Carta Costituzionale ognuno per il territorio a cui si riferiscono ma, nonostante abbiano attribuito legittimazione democratica a determinate strutture amministrative, essi non hanno fatto che confermare prerogative che già erano inserite tra i compiti svolti dai dipartimenti di Stato. Grazie agli accordi stipulati sul finire degli anni '90 si è quindi creato un nuovo livello di governo subordinato rispetto a Westminster e su base asimmetrica, che però garantisce a tutti i cittadini il diritto di voto in ogni territorio. In questa situazione c'è inoltre da ricordare brevemente la posizione degli enti locali, i quali non sono mai stati trattati alla stregua delle regioni. In Galles per esempio, la materia degli enti locali non appartiene direttamente alla Welsh Assembly, ma è rimasta prerogativa di Westminster; nonostante questo però, il Parlamento gallese, si è preoccupato negli anni di «sostenere e promuovere gli enti locali in Galles» attraverso il Partnership *Council*, sede di raccordo tra l'Assemblea regionale e i membri dei country *councils*. In Scozia invece, essendo la materia degli enti locali totalmente devoluta, si è proceduto all'approvazione del Local Government Scotland Act nel 2004, con il quale si è prevista l'introduzione di un sistema proporzionale -e quindi maggiormente rappresentativo delle realtà territoriali- per le elezioni dei *councils*.

In conclusione quindi, anche se si è registrato con le ultime riforme un "ritorno al centralismo", è possibile affermare che, dal punto di vista ordinamentale, in Italia, la *devolution* appare più compiuta e per certi versi "libera" rispetto agli ordinamenti francese e anglosassone: si è notata quindi una generale apertura alle tematiche devolutive, processo che ha portato (e probabilmente continuerà a portare) verso un "ritiro" dello Stato centrale dagli affari regionali e locali.

