

Dott.ssa MONICA PAOLILLO, specializzata in “Governance pubblica” presso l’ISUFI (Istituto Superiore Universitario di formazione Interdisciplinare) – Università degli Studi di Lecce; monica_paolillo@libero.it

“IL MINISTERO DELL’INTERNO NEL CONTESTO DELLE RIFORME E RUOLO DEGLI STRUMENTI DI RACCORDO TRA CENTRO E PERIFERIA” *

Abstract **I**) L’organizzazione delle amministrazioni pubbliche *I.1*) Dal modello unitario al modello policentrico *I.2*) Federalismo amministrativo e raccordi istituzionali *I.3*) Un’organizzazione più snella e funzionale **II**) Il Ministero dell’Interno. In particolare, l’articolazione periferica: gli Uffici Territoriali del Governo (UTG) *II.1*) Il Decreto Legislativo 21 gennaio 2004, n. 29 **III**) L’istituto prefettizio *III.1*) Origini *III.2*) Il Prefetto oggi: elemento di raccordo tra il centro e la periferia *III.2.a*) La nuova figura di Rappresentante dello Stato *III.2.b*) Il Prefetto e gli Enti locali: un rapporto circolare *III.2.c*) Prefetture – UTG e azione amministrativa degli Enti Locali.

Riferimenti bibliografici

ABSTRACT

Il presente studio si propone di analizzare, nel generale contesto delle riforme che hanno interessato l’apparato amministrativo del nostro Paese nell’ultimo decennio, l’evoluzione dell’articolazione centrale e periferica del Ministero dell’Interno, con una più puntuale attenzione al ruolo degli strumenti di raccordo tra centro e periferia, tra i quali emerge - quale perno del sistema - la figura del Prefetto, titolare dell’Ufficio territoriale del Governo. La riforma dell’amministrazione centrale e periferica dello Stato operata dal D.Lgs. n. 300 del 1999 è sicuramente, tra quelle avviate dal dopoguerra ad oggi, la più ampia e ambiziosa. Essa, infatti, come si legge nella relazione illustrativa del decreto, realizza “non solo la riforma degli apparati ministeriali singolarmente presi, ma una nuova organizzazione unitaria e complessiva del Governo, al fine di svolgere nel modo migliore il ruolo che allo Stato spetta sia in ragione dell’appartenenza all’Unione Europea, sia in ragione del nuovo assetto decentrato, sia in ragione delle nuove esigenze di regolazione e di governo via via emergenti”. Risulta di tutta evidenza, pertanto, lo sforzo, compiuto dal Legislatore dell’ultimo decennio, di introdurre nel nostro ordinamento principi innovativi che hanno mirato a trasformare il rapporto fino ad allora esistente tra pubblica amministrazione e cittadino. Tutta la produzione normativa del periodo in questione è stata, infatti,

* Il presente contributo costituisce una sintesi della tesi, dal titolo “Articolazione centrale e periferica del Ministero dell’Interno”, discussa a conclusione del Master in “Governance pubblica” svolto presso l’ISUFI (Istituto Superiore Universitario di Formazione Interdisciplinare) – Università degli Studi di Lecce.

*improntata non solo ad affermare i principi di trasparenza, efficacia, efficienza e snellezza dell'azione amministrativa, ma, soprattutto, a definire una nuova relazione tra l'azione pubblica ed il cittadino utente e fruitore di servizi pubblici, nella quale viene appunto a delinearsi la **cultura del servizio** e della corretta informazione. Con lo scopo di far nascere, da un lato, una pubblica amministrazione più moderna e rispondente alle esigenze della collettività e, dall'altro, un cittadino più consapevole dei propri diritti, ma anche più responsabile e conscio dei propri doveri.*

I) L'organizzazione delle amministrazioni pubbliche

I.1) Dal modello unitario al modello policentrico

Il processo di democratizzazione degli ordinamenti amministrativi è passato attraverso il ridisegno delle funzioni spettanti ad ognuno dei livelli di governo che sono espressione della volontà popolare (lo Stato, le regioni, le province, i comuni).

Lo spostamento delle funzioni amministrative dallo Stato alle amministrazioni territoriali è stato segnato da tre passaggi chiave:

- la riforma dell'ordinamento locale;
- la legge 15 marzo 1997, n. 59, che ha affidato a regioni ed enti locali una parte cospicua di funzioni precedentemente appartenenti allo Stato;
- la riforma del titolo V della Costituzione.

Con tali leggi si è realizzata una riforma di tipo federalista dell'organizzazione costituzionale ed amministrativa. Di conseguenza, è caduta, dopo circa un secolo e mezzo di storia unitaria, la gerarchia tra lo Stato (tradizionalmente sovraordinato) e le amministrazioni territoriali (fino ad allora in posizione subalterna rispetto al potere centrale).

In particolare, con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3 è stato completamente rovesciato il criterio con il quale erano ripartite le competenze legislative tra Stato e Regioni.

Fino alla riforma del 2001 il primo era titolare di tutte le competenze legislative non espressamente riservate, in via esclusiva o “concorrente”, alle Regioni.

Dopo la modifica del titolo V della Costituzione vige il principio speculare: tutte le funzioni legislative sono riservate alle regioni, tranne quelle esplicitamente indicate nell’articolo 117 della Costituzione.

La riforma del titolo V della Costituzione ha affidato la gran parte delle competenze legislative alle Regioni, lasciando al potere centrale soltanto i compiti che non possono essere svolti in sede locale (relazioni internazionali, ordine interno, giustizia, finanze statali e pochi altri) e la cura, per le altre funzioni, dell’interesse nazionale.

Quanto alla riforma già operata, si è provveduto a emanare disposizioni per dare attuazione alle norme costituzionali modificate.

In tal senso, la legge 5 giugno 2003, n. 131 si è mossa su un doppio binario.

Laddove è stato possibile fornire soluzioni operative, sia di contenuto che di modalità operative o di tempi, la legge ha fornito le necessarie indicazioni.

Negli altri casi, in particolare per l’applicazione dell’articolo 117 della Costituzione, si è rimandato ad un successivo intervento del Governo, mediante lo strumento dei decreti delegati, le cui deleghe hanno individuato il campo, i principi e i criteri direttivi.

1.2) Federalismo amministrativo e raccordi istituzionali

In attesa di soluzioni normative in grado di ridurre i margini di ambiguità nell'allocazione delle potestà legislative, il governo ha cercato di dare maggiore impulso alle strutture "di raccordo" tra i diversi livelli istituzionali, stimolando iniziative tese a sviluppare forme di coordinamento tra Stato ed amministrazioni territoriali nella gestione delle politiche settoriali.

Di fondamentale importanza – nella linea sopra indicata – la stipula, avvenuta il 20 giugno 2002, dell'accordo sottoscritto dalla Conferenza unificata Stato/Regioni/Autonomie locali.

Sulla base del disposto dell'art 9, comma 2, lettera c) del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, che prevede accordi tra il Governo, le Regioni, le Province, i Comuni e le Comunità montane tesi a coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e a svolgere in collaborazione attività di interesse comune, la Conferenza ha ritenuto utile stabilire un costante confronto tra tutti gli enti che compongono la Repubblica per pervenire ad una valutazione concertata dei temi di maggior rilievo istituzionale.

Di conseguenza è stato approvato un importante accordo-quadro, le cui principali finalità sono:

- l'impegno a sostenere e valorizzare il processo di armonizzazione dell'ordinamento giuridico al nuovo assetto costituzionale;
- l'impegno alla "leale collaborazione" tra gli enti che compongono la Repubblica, per ricercare soluzioni condivise nell'attuazione della riforma del titolo V della Costituzione. Un'azione comune dovrà essere ispirata, secondo l'accordo, a considerare il principio di sussidiarietà, unitamente a quelli di differenziazione e adeguatezza, come elemento fondante della riforma costituzionale.

Al pari dovrà essere garantito il rispetto dei principi di continuità e completezza dell'ordinamento giuridico.

Al fine, poi, di limitare i casi di contenzioso, Stato e Regioni sono impegnate a individuare e delimitare i propri ambiti di competenza legislativa.

Nel contempo viene assunto l'impegno di verificare, nella fase di predisposizione degli atti normativi, il rispetto degli ambiti di competenza.

Nell'accordo si sottolinea, inoltre, l'esigenza di introdurre nel DPEF la previsione di una conferenza mista Stato/Regioni/Autonomie per definire l'impianto del federalismo fiscale e per avviare il trasferimento delle risorse necessarie alle Regioni per lo svolgimento delle funzioni previste dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.

Di rilevante interesse, infine, per l'azione coordinata dei poteri pubblici è anche il Protocollo d'intesa tra il Ministro per l'Innovazione e le tecnologie e la Conferenza dei Presidenti delle Regioni, siglato il 21 marzo 2001, con il quale è stata istituita una Commissione permanente sull'innovazione e le tecnologie, incaricata di dare impulso alle iniziative tese alla modernizzazione del Paese tramite la diffusione delle tecnologie della comunicazione e dell'informazione.

1.3) Un'organizzazione più snella e funzionale

Per dare sostanza all'indirizzo generale delle riforme amministrative i governi hanno perseguito l'obiettivo di un'organizzazione più snella e funzionale degli apparati pubblici.

L'affermarsi dei principi di sussidiarietà verticale e orizzontale, nonché la valorizzazione delle autonomie locali e delle Regioni avevano come presupposto lo snellimento dei ministeri, il compattamento dell'amministrazione

periferica dello Stato, la riforma degli enti pubblici e delle altre amministrazioni “nazionali”.

Il numero dei ministeri è largamente diminuito e sono stati risolti molti problemi di sovrapposizione di compiti; gli uffici periferici dello Stato sono stati razionalizzati; molte altre amministrazioni sono state ridisegnate secondo criteri di maggiore razionalità organizzativa.

Lo spostamento dell’asse delle funzioni amministrative dal centro al territorio e il ridimensionamento complessivo dei compiti di gestione affidati ai poteri pubblici non potevano non avere come riflesso una complessiva riforma delle strutture organizzative tanto al centro quanto in periferia. Gli interventi più incisivi sono stati compiuti sugli apparati più tradizionali, i ministeri.

Contemporaneamente alle norme sul riassetto dei ministeri, varate negli scorsi anni, è stato definito il nuovo modello di organizzazione degli uffici periferici dello Stato. Al riguardo è stata compiuta una scelta radicale, che ha invertito la tendenza, sviluppatasi nell’arco di oltre un secolo, alla proliferazione degli apparati periferici.

Fatte salve alcune eccezioni, gli uffici periferici dello Stato devono far capo alle prefetture, ridenominate Uffici territoriali di governo (regolati dal decreto del Presidente della Repubblica 17 maggio 2001, n. 287, in applicazione dell’art. 11 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300).

L’aggregazione delle strutture periferiche è coerente con lo snellimento complessivo degli apparati statali e ha l’obiettivo di garantire maggiore organicità e rapidità all’attività statale, nonché di favorire i rapporti con le amministrazioni territoriali, che in precedenza erano costrette a interagire con troppi uffici statali sul territorio.

Nelle Regioni è in corso il processo di revisione degli Statuti per adeguarli al nuovo assetto costituzionale. Si tratta di un cammino non ancora

concluso, ma che è destinato a delineare il ruolo delle Regioni e a definire le modalità di esercizio delle importanti funzioni che ad esse sono assegnate dall'ordinamento.

Analogamente, nei Comuni e nelle Province la ridefinizione dei modelli organizzativi, per far fronte ai più complessi compiti previsti dalle leggi, si sviluppa nel segno della ricerca di criteri di efficienza gestionale ed efficacia operativa.

II) Il Ministero dell'Interno. In particolare, l'articolazione periferica: gli Uffici Territoriali del Governo (UTG)

Con il DPR 17 maggio 2001, n. 287 il governo, nell'esercizio della delega di cui all'art. 11 del decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 300, ha provveduto a definire l'ordinamento degli uffici territoriali del governo.

Come già accennato, l'art. 11 del D. Lgs. n. 300 del 1999 ha disposto la trasformazione delle prefetture negli uffici territoriali del governo e l'attribuzione agli stessi di tutte le funzioni esercitate a livello periferico dallo Stato, fatta esclusione per quelle relative ad alcune amministrazioni espressamente individuate dalla norma medesima (affari esteri, della giustizia, del tesoro, delle finanze, della pubblica istruzione, dei beni e delle attività culturali).

Parallelamente, la stessa norma ha disposto l'assunzione da parte del Prefetto, titolare dell'ufficio del governo nel capoluogo di regione, delle funzioni di commissario del governo.

Coerentemente con il ridisegno del Governo (all'insegna della razionalizzazione e della concentrazione), agli U.T.G. spetta l'esercizio di tutte le attribuzioni dell'amministrazione periferica dello Stato non espressamente

conferite ad altri uffici. Essi, pertanto, quali strutture del Governo sul territorio a competenza generale, non sono solo strumenti per l'esercizio delle specifiche competenze affidate al Ministero dell'Interno, bensì degli snodi nevralgici, connotati da "uno spiccato carattere di interministerialità, funzionali all'attività dell'intero Governo"¹.

La realizzazione degli U.T.G. può, quindi, collocarsi nel quadro della progressiva affermazione del criterio dell'unicità come elemento qualificante e caratterizzante sul piano delle soluzioni organizzative.

L'unicità è un carattere ricorrente in recenti riforme e proposte di riforma: basti pensare al giudice unico, all'ufficio unico delle entrate, al responsabile unico in materia di lavori pubblici, allo sportello unico per gli adempimenti relativi agli autoveicoli" oppure allo sportello unico per le attività produttive.

Orbene, il regolamento, di cui al DPR n. 287 del 2001, definisce i **profili ordinamentali e organizzativi** dell'ufficio del governo.

La norma di apertura sancisce, con una formula di sintesi, il ruolo istituzionale e la collocazione strutturale dell'ufficio. Sotto il primo profilo, lo stesso è qualificato quale "struttura del governo sul territorio a competenza generale". Sotto il secondo profilo, ne viene enunciata la dipendenza dal Ministero dell'Interno, della cui organizzazione periferica l'ufficio fa parte organicamente ai sensi dell'art. 15, comma 2, del decreto legislativo n. 300 del 1999 (art. 1, comma 1).

Quanto ai compiti ad esso rimessi, il provvedimento ne dà una elencazione sistematizzata (art. 1, comma 2).

Sono espressamente richiamati in primis quelli di supporto alle potestà proprie del Prefetto in materia di rappresentanza generale del governo, di coordinamento delle pubbliche amministrazioni statali sul territorio, di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, di protezione civile, di difesa civile e di

collaborazione con le regioni e gli enti locali, nonché quelli connessi alle funzioni di commissario del governo esercitate dal Prefetto del capoluogo regionale.

Sostanziale novità è costituita dalla configurazione dell'ufficio come struttura di esercizio a livello periferico di compiti del Ministero dell'Interno a un duplice livello di competenza territoriale, regionale e provinciale.

Sono ad esso mantenute tutte le funzioni di competenza delle prefetture, alle quali vanno ad aggiungersi quelle di livello periferico delle amministrazioni, le cui strutture sono destinate a confluire nell'ufficio, nonché quelle delle altre amministrazioni dello Stato che intendono avvalersene.

In linea con l'attribuzione all'ufficio della qualificazione di **“struttura del governo sul territorio a competenza generale”**, il DPR n. 287 rende esplicita la potestà del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei singoli Ministri di affidargli ogni altro compito, sentito il Ministro dell'Interno, conferendogli, inoltre, la competenza residuale a svolgere tutte le attribuzioni dell'amministrazione periferica dello Stato non espressamente attribuite ad altri uffici (art. 1, comma 3).

In conformità, poi, a un apposito criterio di esercizio della potestà regolamentare, il provvedimento definisce i compiti del Prefetto in sede di rappresentanza generale del governo sul territorio. Sono espressamente indicati, tra gli altri, quelli direttamente funzionali alla potestà di impulso, di indirizzo e di coordinamento del Presidente del Consiglio dei Ministri, alla eliminazione di duplicazioni organizzative o funzionali e alla semplificazione delle procedure, all'attuazione delle misure di coordinamento nei rapporti tra lo stato e le autonomie locali definite dalla Conferenza stato-città e autonomie locali, all'implementazione nel sistema amministrativo delle leggi generali sul procedimento e alla promozione della cooperazione (art. 2).

Di particolare rilievo è poi l'attribuzione al Prefetto, titolare dell'ufficio territoriale del governo del capoluogo regionale, della funzione di promozione

dell'attuazione degli accordi conclusi in sede di Conferenza Stato-Regioni e di Conferenza unificata per fini di coordinamento e collaborazione, nonché quella di verifica dell'attuazione da parte degli uffici periferici dello Stato delle intese raggiunte in seno alle suddette conferenze per l'interscambio di dati e informazioni.

Al ruolo di rappresentanza generale dello stato sul territorio attribuito al Prefetto vanno altresì ricondotte, da un lato, la potestà di promuovere e stipulare le convenzioni volte a regolare, in conformità agli schemi approvati dalla Conferenza Stato-Regioni, le modalità di utilizzazione da parte dello Stato o della Regione di uffici appartenenti all'uno o all'altro ente e, dall'altro, la potestà di indire la conferenza di servizi per la cura di interessi statali o, in caso di procedimenti amministrativi connessi, quando vi sia la richiesta dei rappresentanti della regione o degli enti locali coinvolti (art. 3).

Il ruolo di rappresentanza generale del governo riconosciuto al Prefetto trova ulteriore conferma e supporto nell'istituzione della “Conferenza permanente”, da lui presieduta e composta dai responsabili delle strutture periferiche dello Stato (art. 4). Si tratta di un organismo di collaborazione del titolare dell'ufficio di governo nell'esercizio del coordinamento delle pubbliche amministrazioni statali sul territorio, destinato a sostituire i comitati provinciali e metropolitani della pubblica amministrazione, di cui si dispone la parallela soppressione (art. 16).

La norma viene completata con la previsione della possibilità di invitare a partecipare alle singole sedute della conferenza anche rappresentanti delle categorie economico-sociali e professionali, delle istituzioni universitarie, degli enti erogatori di servizi pubblici, nonché esperti, al fine di assicurare all'attività deliberativa supporti di elevata qualificazione.

È altresì prevista la possibilità che alle conferenze vengano invitati a partecipare anche i rappresentanti regionali, provinciali, comunali e degli altri enti

locali interessati, garantendo così la possibilità di uno scambio di valutazioni e di una visualizzazione integrale e congiunta dei problemi della pubblica amministrazione.

II.1) Il Decreto Legislativo 21 gennaio 2004, n. 29

Il D. Lgs. n. 29 del 2004 ha modificato il D.Lgs. n. 300 del 1999.

In base a tale decreto la Prefettura ha assunto la denominazione di “Prefettura-Ufficio territoriale del Governo” e alla stessa sono stati conferiti compiti riguardanti “l’esercizio coordinato dell’attività amministrativa degli uffici periferici dello Stato”, nonché di garanzia di “leale collaborazione di detti uffici con gli enti locali”.

Con lo stesso decreto viene istituita una conferenza provinciale, presieduta dal Prefetto e composta dai responsabili di tutte le strutture amministrative periferiche dello Stato.

La Prefettura – UTG, ferme restando le proprie attribuzioni, assicura l’esercizio coordinato dell’attività amministrativa degli uffici periferici dello Stato. Il Prefetto, nell’esercizio delle funzioni di coordinamento, può chiedere ai responsabili delle strutture amministrative periferiche dello Stato l’adozione di provvedimenti volti ad evitare un grave pregiudizio alla qualità dei servizi resi alla cittadinanza. Nel caso in cui le iniziative necessarie non siano assunte nel termine previsto, il Prefetto, previo assenso del Ministro competente per materia, può provvedervi direttamente, informando preventivamente il Presidente del Consiglio dei Ministri.

In sintesi, si possono configurare due importanti modifiche apportate dal D. Lgs. n. 29 del 2004: la prima sottolinea l'importanza della conferenza permanente, costituita dai rappresentanti delle strutture periferiche dello Stato a livello regionale; la seconda riguarda il potere riconosciuto al Prefetto di intervenire, emanando direttamente i relativi provvedimenti, nei casi di inadempienza nell'esercizio dei servizi pubblici.

III) L'istituto prefettizio

III.1) Origini

- L'atto di nascita del Prefetto italiano è il Regio decreto 9 ottobre 1861 n. 250, che, all'art. 1 stabiliva: "In tutte le province del Regno i Governatori e gli Intendenti Generali assumeranno il titolo di Prefetti, gli intendenti del Circondario quello di sopraprefetti, i consiglieri di governo e d'Intendenza quello di consiglieri di prefettura".

In tal modo il nuovo Stato italiano unificava in una sola figura quelle che erano state le due tradizionali responsabilità periferiche del sistema sardo-piemontese dopo la Restaurazione: l'Intendente generale e il Governatore.

Il nome "Prefetto", però, veniva da più lontano. L'istituto, infatti, era stato introdotto in Francia con una legge del 1800. Esso aveva, poi, dato buona prova nella filofrancesa Repubblica italiana e ancora nel napoleonico Regno d'Italia.

Più precisamente, prefetture e prefetti avevano fatto la loro comparsa ufficiale negli ordinamenti italiani con il decreto vicepresidenziale della Repubblica italiana del 6 maggio 1802 e vi erano rimasti fino alla caduta di Napoleone.

I Prefetti della I generazione furono in larga maggioranza piemontesi e ciò determinò una larga insoddisfazione delle regioni escluse e un chiaro difetto di rappresentatività, con un conseguente forte malessere dei meridionali nelle prefetture dominate dai primi.

La nuova classe prefettizia era reclutata spesso direttamente dalla milizia politica risorgimentale e identica era la cultura, così come l'esperienza nei campi di battaglia e l'idealità patriottica, un collante che a lungo costituì la base di un vero e proprio *idem sentire*².

- A partire dagli **anni Ottanta dell'Ottocento** le regole scritte assunsero una prevalenza assai più netta su tutta l'attività degli uffici prefettizi. Si affacciavano, infatti, al vertice gli uomini della seconda leva burocratica, formati prevalentemente nella carriera, per cui si tese piuttosto a pianificare la comunicazione burocratica, razionalizzandola e anche estendendola diffusamente.

Fu il tempo, cioè, delle prime anagrafi, dell'impianto del catasto, del riordinamento degli archivi pubblici, delle relazioni fitte tra istituzioni periferiche e centrali, delle circolari.

- **Francesco Crispi** fu l'uomo chiave del riordinamento dei rapporti centro-periferia tra gli anni Ottanta e fine secolo. Non solo perché, sotto la sua egida, fu varata la seconda legge comunale e provinciale dell'Italia unita, ma anche perché fu proprio Crispi a imporre un altro modo di utilizzare i Prefetti, nel senso che questi diventavano soprattutto "strumenti del governo", legati a briglie corte al Ministero dell'Interno che ne governava la rotazione e soprattutto incaricati di consistenti e nuove incombenze politico-amministrative.

- Nessuno, però, ha saputo guidare i Prefetti come **Giovanni Giolitti**, il quale conosceva profondamente l'amministrazione statale. Le sue istruzioni, scritte in uno stile essenziale, furono celebri per la loro severità e la guida

giolittiana ben si inseriva nel quadro dell'ascesa del Prefetto come figura-chiave di un nuovo tipo di istituzione pubblica.

Il Prefetto del primo quindicennio, infatti, accrebbe quantitativamente e qualitativamente le sue funzioni, specialmente nei nuovi territori nei quali si estese l'ingerenza statale e in presenza di grandi mutamenti che all'epoca si ebbero soprattutto nel campo dell'economia: il primo decollo industriale nel triangolo Genova-Milano-Torino, che comportò la realtà della fabbrica moderna con tutti i connessi problemi sociali; la migrazione della popolazione dalla campagna alla città; la rottura della tradizionale famiglia contadina e l'espansione improvvisa e disordinata delle periferie urbane prive di servizi essenziali; il tumultuoso associazionismo sindacale di massa e la crescita dell'organizzazione socialista con forte influenza massimalista.

Perciò il Prefetto giolittiano divenne lo strumento di una politica nuova , non più tesa alla repressione degli scioperi, bensì alla mediazione fra le parti, che esigeva ovviamente dall'autorità pubblica una più marcata neutralità fra gli interessi in gioco.

E i Prefetti dell'epoca giolittiana ebbero una straordinaria duttilità nell'interpretare le nuove funzioni loro affidate, comportandosi come un corpo "neutrale" nel quale non prevalsero più di tanto le logiche di schieramento politico.

• **Tra il 1915 e il 1918** "l'Italietta liberale" affrontava la grande prova della guerra mondiale.

Un paese povero di materie prime, con un reddito medio per abitante inferiore a quello degli altri paesi belligeranti e un bilancio statale gravato da un forte debito pubblico, doveva all'improvviso attrezzarsi per l'emergenza. E, in questo straordinario sforzo di mobilitazione, la vecchia amministrazione scricchiolava vistosamente.

Il perno decisivo della tenuta fu, come sempre, il Prefetto. Toccò a lui, infatti, riunire i comitati di mobilitazione industriale, raccogliere le risorse, curare che le retrovie funzionassero e che alimentassero l'immensa macchina bellica, sorvegliare, prevenire, supplire al vuoto di altre istituzioni.

I Prefetti si occupavano di tutto: produzione, prezzi, approvvigionamento, leva militare, ordine pubblico, censura. Erano uomini d'azione, personalità di peso, intelligenti e duttili, non alieni dal comprendere i nuovi movimenti sovversivi che apparivano sulla scena. La guerra, alla fine, la vinceranno anche loro, con le loro ordinanze e i loro decreti, con la capacità di mobilitare le province, con la cura meticolosa del controllo dell'opinione pubblica.

- Si chiama “biennio rosso” il periodo che corre **tra il 1919 e il 1921**. Due anni di fuoco nei quali le drammatiche conseguenze della guerra si accompagnarono ad un radicale rivolgimento sociale. I precari equilibri dell'epoca giolittiana saltarono tutti insieme. Cominciarono gli operai delle grandi città industriali, specie Torino e Milano, con rivendicazioni che sono insieme salariali e di potere in fabbrica. Li guidava il grande mito della Rivoluzione d'Ottobre “fare come in Russia”.

Il socialismo riformista dell'epoca giolittiana lasciò il campo a correnti più rivoluzionarie. I comunisti, intanto, preparavano la scissione di Livorno (gennaio 1921), dalla quale nacque il Partito Comunista d'Italia. Le principali fabbriche del Nord furono occupate dagli operai armati.

Nelle campagne tutto era in movimento. I contadini, di ritorno dalla guerra, chiedevano terre e una raffica di occupazioni di terre incolte si sviluppò in molte regioni del paese. E, intanto, le squadre fasciste, armate dal padronato agrario, scatenavano un'ondata di violenza armata contro le leghe bracciantili e i sindacati socialisti. Quel che è più grave, però, è che spesso le autorità locali simpatizzavano per gli squadristi e li proteggevano. Anche i ceti medi erano in fermento, allarmati dalla perdita verticale del potere d'acquisto degli stipendi.

Dall'altra parte i Governi del dopoguerra, a base parlamentare debole, stentavano a tenere un atteggiamento univoco, oscillando tra il richiamo all'ordine e la tentazione di "sfruttare" i fascisti per sgominare i "rossi".

Come sempre, toccò ai Prefetti fronteggiare la gravissima crisi.

Nel "biennio rosso", però, i Prefetti vennero lasciati del tutto soli. Poche e contraddittorie le istruzioni dal Viminale, esitanti e ambigue le posizioni dei vari Governi che si susseguirono, ben sei. Nell'estate del 1919, poi, si fece fronte all'ondata dei moti annonari, alternando l'opera conciliativa con quella di polizia, secondo una scala che dipendeva dall'indole del Prefetto.

Importante fu il ruolo dei Prefetti anche rispetto all'istituzione dei calmieri e in generale per il controllo dei prezzi.

Gli stessi Prefetti dell'epoca si abituarono a cogliere da soli le tendenze dei governi in carica: con Nitti, ad esempio, furono più sensibili alla questione sociale.

Con Giolitti dell'ultimo ministero, poi, i Prefetti credettero di aver ritrovato la guida sicura, ma presto scoprirono che il vecchio leader, ormai stanco, non era in grado di comprendere le profonde trasformazioni in atto nel paese, specie quelle legate alla nuova presenza dei partiti di massa.

Cresceva, perciò, l'insofferenza dei funzionari verso un Governo tutto concentrato sulle alchimie parlamentari e con ciò si spiega anche il precoce filofascismo di molti Prefetti.

- Giunto al potere, il **fascismo** capì ben presto che non si poteva fare a meno di Prefetti e alti funzionari profondi conoscitori della macchina burocratica. Per questo Mussolini stilò una specie di patto di non aggressione con vecchi funzionari giolittiani e nittiani: ai direttori generali e ai Prefetti lasciava la loro

tradizionale sfera d'azione, ai ministri e sottosegretari fascisti assegnava la rappresentanza esterna e il compito di tracciare l'indirizzo politico.

Gradualmente, però, Mussolini passò a “fascistizzare” i Prefetti. Il primo segnale fu il ricorso a Prefetti tratti dall'esercito, generali o comunque alti ufficiali. Il secondo segnale fu il richiamo di Prefetti conservatori.

Proclamato da Mussolini “la più alta autorità della provincia”, il Prefetto del periodo fascista servì fedelmente il regime e una serie di leggi gli attribuirono delicati poteri nell'ambito delle nuove politiche fasciste.

I rapporti sullo stato della provincia, che divennero importantissimi, oltre che aggiornamenti sullo stato dello “spirito pubblico (eventuali movimenti antifascisti, controllo degli oppositori), contenevano il quadro dell'economia locale, notizie sui principali enti e sulle organizzazioni economiche e sindacali, informazioni su tutte le categorie produttive e sullo stesso movimento fascista. Erano, cioè, delle vere e proprie fotografie della provincia.

Il segretario federale del PNF fu, per tutta la durata della dittatura, l'alter ego naturale del Prefetto. Le due organizzazioni, quella del Partito e quella dello stato, convivevano, ma tale convivenza creò ben presto le condizioni per una concorrenza di fatto e tra i due istituti non mancarono attriti e contrasti.

Così, secondo una prassi documentata negli archivi, nel sistema fascista tutti controllavano e talvolta spiavano tutti gli altri: il comandante dei carabinieri riferiva al comandante generale del corpo, che a sua volta riferiva al duce; il questore riferiva al capo della polizia, gli ispettori generali riferivano all'OVRA, sigla misteriosa, che aveva funzioni di ispettorato speciale di polizia e così via in un vortice informativo a catena.

- Scoppiata la **guerra**, fu soprattutto al Prefetto che toccò assicurare l'ordine sul fronte interno: un compito delicatissimo, che non riguardava solo l'attività di polizia, ma investiva più in generale tutto l'apparato informativo.

Le relazioni riservate dei Prefetti, che ogni giorno giungevano puntualissime sulla scrivania del duce, riguardavano tutti gli aspetti della vita politica, economica e produttiva della provincia. In tal modo nulla sfuggiva all'apparato fascista di controllo: OVRA, Ministero e Prefetti.

- Con la caduta del regime fascista, la sostituzione d'un colpo dei Prefetti fascisti sembrò imprudente. Perciò fu posta in essere la tattica "graduale" del ministro dell'Interno Fornaciari, incaricato appunto di procedere all'allontanamento dei funzionari compromessi con il regime, tattica con la quale i primi a cadere furono gli ex gerarchi ed i Prefetti dichiaratamente fascisti.

III.2) Il Prefetto oggi: elemento di raccordo tra il centro e la periferia

III.2.a) La nuova figura di Rappresentante dello Stato

L'approvazione della normativa di adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla riforma del titolo V della Costituzione (legge 5 giugno 2003 n. 131) rende opportune alcune riflessioni sulla novità di talune soluzioni, fra le quali in primo luogo l'istituzione della nuova figura di Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie, individuato nel Prefetto preposto all'ufficio territoriale del governo nel capoluogo regionale.

Si tratta di un organo che, pur se in logica di continuità con un istituto già esistente nel precedente ordinamento, il Commissario del Governo (art. 124 della Costituzione), si muove in effetti in un assetto ordinamentale non conforme a quello in cui aveva operato appunto il Commissario di Governo, il quale costituiva lo snodo delle relazioni tra lo Stato e le Regioni con il fondamentale compito di fungere da "tramite" tra le funzioni regionali e la funzione posta in essere dallo Stato.

Lo stesso svolgeva, altresì, un ruolo di vigilanza sull'attività regionale, di "soprintendente" in rapporto alle amministrazioni statali in sede periferica e di

coordinatore dell'azione di queste ultime con le funzioni amministrative esercitate dalla regione (art. 13 legge 23 agosto 1988 n. 400), al fine di evitare il determinarsi di situazioni di contrasto, di interferenze o di discrasie.

E queste funzioni egli esercitava attraverso periodiche conferenze con i capi delle amministrazioni statali, alle quali partecipavano anche rappresentanti di uffici regionali.

Il Commissario di Governo, però, non disponeva di alcun margine di indipendenza nei confronti dell'autorità governativa centrale, dalla quale egli dipendeva appunto funzionalmente.

Ora già il termine nuovo introdotto di Rappresentante dello Stato è di per sé indicativo di attribuzione al Prefetto di larghi poteri di cognizione di tutta l'attività, legislativa ed amministrativa, statale e regionale, al fine di consentire il convergere di tutte le componenti istituzionali verso l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento.

A proposito, infatti, occorre considerare che il sistema ordinamentale preesistente, imperniato su competenze "concorrenti" tra più soggetti istituzionali, aveva individuato meccanismi di coordinamento e raccordo tra Stato centrale ed Autonomie territoriali attraverso compiti affidati al Commissario di Governo, mentre la funzione di indirizzo delle attività regionali era esercitata sul piano centrale direttamente dallo Stato con apposite direttive.

Ora, con l'approvazione della riforma del titolo V della Costituzione è stata chiaramente rilanciata la tematica relativa al rapporto tra amministrazione statale centrale ed amministrazione periferica e tra quest'ultima ed i governi locali.

E tale riforma sembra volta a rafforzare le funzioni di un'autorità statale con compiti di rappresentanza generale, ma con uno sviluppo delle proprie attribuzioni non solo sul fronte degli enti territoriali (quale interfaccia di questi ultimi nei rapporti con l'amministrazione centrale), ma anche su quello del raccordo interno alle altre amministrazioni periferiche.

Con il risultato della costruzione di una voce unica dello Stato nel territorio regionale, pur se con i limiti e le perplessità che interessano anche la struttura stessa degli Uffici territoriali del Governo.

Limiti e perplessità che attualmente risultano ancora maggiori a causa del mutato quadro attuale di riferimento, ben diverso da quello in cui ha operato in passato il Commissario di Governo, in quanto caratterizzato da un sistema tendenzialmente federale, imperniato, cioè, su competenze di tipo esclusivo.

La normativa demanda al Rappresentante dello Stato lo svolgimento dell'attività volta ad assicurare il rispetto del principio di "leale collaborazione" tra Stato e Regione, nonché di raccordo tra istituzioni dello Stato presenti sul territorio, da esercitare anche avvalendosi delle conferenze previste dall'art. 11 del D. Lgs. n. 300 del 1999.

Detta previsione, comunque, non sembra innovare sostanzialmente il precedente sistema, lasciando intravedere un progetto molto incerto nelle sue linee essenziali, pur se orientato a fronteggiare la prospettiva del federalismo attraverso un rilancio dei "raccordi funzionali".

Nell'ambito del nuovo contesto generale, pertanto, caratterizzato dal venir meno dell'interferenza dello Stato sulle Regioni, il mantenimento dell'unità dell'ordinamento giuridico e la complessiva tenuta del sistema restano infatti affidati, come già innanzi indicato, da un lato al meccanismo della "leale collaborazione", dall'altro al riconoscimento della figura istituzionale dotata di poteri di indirizzo sul fronte interno alla stessa amministrazione periferica statale.

La figura di Rappresentante dello Stato, pertanto, necessita di ulteriori approfondimenti e apposita normativa, dal momento che in essa attualmente si può solo intravedere l'embrione di una funzione statale di indirizzo, indipendente dal particolare modo di atteggiarsi delle relazioni Stato/Regioni e collegata alla responsabilità della politica generale che spetta al Governo centrale.

Peraltro il tema dei raccordi funzionali, in un contesto ordinamentale che muove verso il federalismo, è di grande attualità e va di pari passo con la

discussione in itinere sulla devoluzione e quindi con il previsto potenziamento delle competenze esclusive delle istituzioni regionali.

III.2.b) Il Prefetto e gli Enti locali: un rapporto circolare

Taluni “detrattori” hanno proposto di espungere la figura del Prefetto dall’ordinamento giuridico, nel quadro di un mutato assetto istituzionale e costituzionale, qual è quello italiano.

A tale proposito, è utile osservare che nel tempo, effettivamente, le forme di governo sono state profondamente modificate. Da una gestione centralizzata delle funzioni pubbliche, infatti, si è pervenuti, attraverso un progressivo sviluppo delle autonomie locali, a forme decise di federalismo; il ruolo del Prefetto, tuttavia, è sempre lo stesso: “supportare, nello Stato delle autonomie, il cambiamento istituzionale con un’azione di coordinamento, di mediazione e di coesione, a garanzia della unitarietà dell’azione statale e della tutela del benessere dei cittadini”³.

Prefetture-UTG sono oggi il **centro propulsivo della collaborazione tra enti**, amministrazioni e altri soggetti istituzionali sociali ed economici; sono il luogo istituzionale di incontro fra le autonomie locali, nel quale esse possono costruire il “loro” coordinamento sul territorio e dal quale possono trasferire le “loro” istanze al governo centrale.

Nell’attuale architettura istituzionale la centralità del Prefetto è una prerogativa che dipende in gran parte dalla capacità dello stesso di interagire in modo costruttivo con gli enti locali e di alimentare la fiducia tra i diversi livelli di governo del territorio, nella quale tutti i soggetti integrino le proprie risorse con quelle altrui per la risoluzione dei problemi sul tappeto.

Ma, se il ruolo dell’istituto prefettizio non è nuovo, certamente nuovo deve essere “il modo di interpretarlo, nuovi devono essere le professionalità, gli

strumenti, le convinzioni per farsi garanti dell'equilibrio tra gli organi centrali dello Stato e le autonomie locali, tra le ragioni dell'unità e quelle delle diversità"⁴.

Infatti, mentre nella prima struttura, ormai tramontata, il Prefetto si poneva in una posizione gerarchicamente sovraordinata rispetto agli altri soggetti del mondo locale, oggi ogni soggetto è equiordinato agli altri, invia loro e a sua volta riceve da loro dati, informazioni e risorse in una “**circolarità relazionale**”.

Si è, cioè, passati dalla piramide di un tempo al cerchio attuale.

Ma quale futuro potrà essere riservato al Prefetto, anche nel contesto dell'attuale, decisa affermazione di un indirizzo politico di tipo federalista e, ancor di più, di un'omologazione culturale della società italiana in senso spiccatamente autonomistico?

La maturazione politica delle liberaldemocrazie europee, dovuta al consolidamento delle istituzioni democratiche anche in ragione dell'intervenuta omogeneizzazione degli ordinamenti giuridici nazionali conseguente all'impulso centralistico, ha provocato l'insorgere, soprattutto dopo il secondo dopoguerra, di una nuova domanda di più alta qualità politica, la quale poneva a fondamento della costituzione tanto formale quanto materiale la realizzazione di un sistema di potere implicante l'effettiva partecipazione dei cittadini al suo esercizio.

Peraltro, gli strumenti partecipativi – una volta compiuta un'omologazione culturale di base, a livello nazionale, nell'ambito di ciascuna liberaldemocrazia che ne salvaguardasse sia l'assetto costituzionale che l'identità statale – hanno richiesto di per sé l'espandersi di un'articolazione pluralista dei centri di potere e degli spazi di comunicazione e non hanno potuto non implicare la parcellizzazione sul territorio delle istituzioni governative rappresentative della comunità politica.

Da questo fenomeno discende il processo di rivalutazione e rafforzamento delle autonomie locali, tuttora in atto, e l'affermarsi dell'esigenza di modellare l'esercizio delle funzioni e delle competenze secondo il principio di sussidiarietà, il quale impone che all'autorità più vicina alla cittadinanza e da essa più

facilmente controllabile siano attribuiti tutti i possibili poteri salvo quelli che incidano direttamente su interessi travalicanti l'ambito locale.

Allora, proprio in relazione a questa esigenza potrebbe prospettarsi utile l'impiego di strutture di natura burocratica le quali siano idonee ad assicurare la neutralità sostanziale degli apparati deputati a svolgere un ruolo di mediazione e la terzietà rispetto agli indirizzi politici e agli interessi espressi dagli enti locali.

E in questo contesto sembra del tutto razionale e opportuno far ricorso a strumenti tratti dalla tradizione amministrativa, i quali risultino essere stati già positivamente sperimentati nell'esercizio dell'attività di governo.

Pertanto, una volta appurato che determinati istituti, pur storicamente collegati a un particolare assetto dello Stato, possono a pieno titolo essere configurabili con autonomia di funzioni anche in un diverso contesto costituzionale, rappresentando un semplice snodo strumentale dell'amministrazione, sembra potersi dare una risposta positiva al quesito, poco sopra formulato, su di un possibile futuro del Prefetto nel quadro di una riforma istituzionale in senso federalista o regionalista avanzato.

In riferimento alla suddetta considerazione e con particolare riguardo alla realtà italiana, occorre, tra l'altro, notare che già nell'immediato dopoguerra l'istituto prefettizio si è retto sulla capacità di duttilità e di flessibilità che gli ha consentito di adattarsi alla nuova realtà istituzionale prevista nella Costituzione, dalla quale, peraltro, l'istituto prefettizio non era stato espressamente contemplato.

Questo processo di adattamento si è basato sulla concreta capacità di inserirsi nei meccanismi istituzionali, svolgendo non di rado funzioni di supplenza rispetto alle carenze manifestate dalle strutture detentrici delle competenze secondo legge, funzioni concretizzatesi in una complessa e variegata attività di promozione, di impulso, di coordinamento informale e di collaborazione.

Nel suo ambito, dovrebbe espletarsi l'attività degli uffici del Prefetto ridisegnati per corrispondere ai nuovi compiti, in un'azione di tipo essenzialmente

"diplomatico" che, partendo dal **monitoraggio** e dell'analisi delle situazioni, si dovrebbe sostanziare in attività di **stimolo**, d'**impulso**, di **raccordo** e di **assistenza**, nonché d'informazione e di proposta nei confronti del Governo nazionale, con l'eliminazione dei residui – e peraltro già ora molto marginali – aspetti autoritativi, che appaiono incompatibili con l'autonomia d'indirizzo politico-amministrativo riconosciuta agli enti territoriali intermedi.

Si dovrà, infine, valutare quale dimensione territoriale attribuire al sistema di rappresentanza periferica dello Stato, se essa cioè debba essere di livello provinciale o solo regionale. In quest'ultimo caso si porrebbe l'ulteriore questione della possibile individuazione di articolazioni sub-regionali di un'eventuale rappresentanza di livello regionale.

III.2.c) Prefetture - UTG e azione amministrativa degli Enti Locali

Per concludere, quindi, la costituzione della Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo rappresenta chiaramente un esperimento di accorpamento, a livello periferico, di molteplici competenze statali presso un unico polo istituzionale.

In tale quadro, pertanto, acquista particolare rilevanza il ruolo che il Prefetto svolge attualmente e potrà svolgere ancora di più in futuro – quando sarà completato il processo di decentramento – non solo quale rappresentante del governo a livello locale, ma anche e soprattutto quale privilegiato punto di riferimento e di osservazione per l'attività di tutte le pubbliche amministrazioni, sia statali che locali, anche nei settori che non sono demandati alla sua diretta competenza.

L'attività di concertazione, intesa non solo come coordinamento, ma anche come generale capacità di mediazione e di gestione del confronto istituzionale, ha costituito e costituisce, di fatto, uno dei più validi strumenti di cui il Prefetto sempre più si è avvalso negli ultimi tempi.

Senza volersi soffermare sull'attività svolta in questi anni dal Comitato Provinciale della Pubblica Amministrazione, non può non farsi riferimento all'opera dei Prefetti nel campo delle mediazioni sindacali e nel settore delle tensioni sociali, per non parlare delle funzioni demandate ai Comitati Provinciali per l'Euro – operanti presso le Prefetture – per la diffusione della conoscenza della nuova moneta o per quanto concerne la delicata materia del passaggio informatico all'anno 2000 o, ancora, per quanto attiene alle esperienze di alcune Prefetture nel settore del sostegno all'economia locale, come nei casi in cui è stato necessario attuare, per le difficoltà che si sono più sopra evidenziate, il coordinamento per l'avvio dello sportello unico o agevolare il ricorso ai fondi strutturali della Unione Europea.

A questi primi positivi esperimenti si è aggiunta anche la costituzione dei Consigli Territoriali per l'immigrazione, istituiti dal D.Lgs. n. 286 del 1999, che, presieduti dai Prefetti e sotto la diretta responsabilità degli stessi, svolgono rilevanti compiti di monitoraggio e di analisi, nonché di promozione degli interventi da attuare, a livello locale, nel delicato settore dell'immigrazione.

Allo strumento della concertazione amministrativa si ispira, come già rilevato, l'istituto della conferenza permanente, previsto dal 5° comma dell'art. 11 del D. Lgs. n. 300 del 1999.

Ben lungi dal poter essere ritenuta un istituto sostitutivo del Comitato Provinciale della Pubblica Amministrazione, la conferenza permanente – operante presso l'Ufficio Territoriale del Governo – sembra porsi, nel generale contesto di riforma dell'organizzazione dell'Esecutivo, come lo strumento privilegiato di confronto, di analisi e di concertazione, a livello periferico, dell'attività della Pubblica Amministrazione statale, al fine di agevolare al massimo lo snellimento dell'azione amministrativa in termini di semplificazione e di effettivo servizio al cittadino.

Da tempo, inoltre, è emersa con sempre maggiore chiarezza la particolare funzione del Prefetto, quale organo che garantisce un flusso costante di

informazioni non più dal centro alla periferia, ma, piuttosto, dal territorio locale agli organi centrali.

Questa funzione, di fatto già svolta, dovrebbe ora trovare una sua definitiva collocazione istituzionale nell'ambito dell'Ufficio Territoriale del Governo e, segnatamente, della conferenza permanente.

Da quanto osservato consegue che i rilevanti settori dell'amministrazione statale che continuano ad operare in sede periferica (finanze, giustizia, difesa, pubblica sicurezza, ecc.) non potranno più considerarsi autonomamente operanti, ma dovranno avere sicuramente un punto di riferimento unico – il polo istituzionale unico, appunto – che assicuri, a livello periferico, il buon andamento dell'azione amministrativa nel quadro generale degli obiettivi indicati dal Governo.

L'azione amministrativa statale non potrà, inoltre, contrapporsi all'attività delle amministrazioni locali, ma dovrà integrarsi con essa.

A questa attività di coordinamento e di raccordo dovrà certamente dedicarsi il Prefetto, quale presidente della conferenza permanente.

Occorre, quindi, ridisegnare la ricollocazione degli uffici statali che operano in ambito periferico, tenendo conto di quanto finora detto, cioè dell'esigenza di attuare un immediato raccordo con la comunità dei cittadini e le istituzioni locali, prevedendo, nel contempo, nell'ambito della conferenza permanente, strumenti di intervento immediato e diretto posti a disposizione del Prefetto – polo istituzionale unico – nel rapporto con le altre amministrazioni periferiche dello Stato e con gli enti locali.

È, infatti, sì necessario prevedere un unico polo istituzionale che sia punto di riferimento dello Stato a livello periferico, ma è altrettanto indispensabile dotare lo stesso di potere gestionale autonomo, in grado di pianificare e programmare, sulla base delle esigenze locali, l'attività istituzionale e di portarla avanti, in conformità agli obiettivi ed agli indirizzi generali del Governo, con autonomi strumenti finanziari ed operativi.

Il processo di modernizzazione della pubblica amministrazione statale è appena cominciato: l'impulso e lo stimolo al cambiamento non saranno sufficienti ad assicurare tale processo, se ad essi non si affiancherà l'azione incisiva e determinante di managers pubblici in grado di recepire il rinnovamento e di realizzare sul territorio una pubblica amministrazione veramente vicina al cittadino.

¹ Cfr. C. SILVESTRO, *“Come cambia il Ministero dell’Interno”*, in Rivista “Diritto & Diritti”, versione telematica in www.diritto.it

² Cfr. G. MELIS, *Storia dell’amministrazione italiana*, Il Mulino.

³ Così M. TROISE ZOTTA, in occasione della cerimonia inaugurale dell’Anno Accademico 2002-2003 presso la scuola Superiore dell’Amministrazione dell’Interno, in www.anfaci.it

⁴ Così ancora M. TROISE ZOTTA, *ibidem*

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

DE ROBERTO, A., *Ecco la rivoluzione del Titolo V*, in “Amministrazione civile”, aprile 2002.

GENTILE, P., *Un elemento di raccordo tra centro e periferia*, in “Amministrazione civile”, ottobre-novembre 2003.

MELIS, G., *Storia dell’Amministrazione Italiana*, ed. Il Mulino.

ROMANO, G., *Tra Prefetto e comuni il rapporto è “circolare”*, in “Amministrazione civile”, maggio 2004.

SEPE, S., *Amministrazione e Storia*, ed. Maggioli.