

Note (e interrogativi) sull'Ufficio Territoriale di Governo

di Renato Barbagallo

Sommario

1. *Cenni introduttivi sullo stato della normativa.* – **2.** *Il caso della regione Valle d'Aosta.* – **3.** *Problemi di coordinamento normativo.* – **4.** *Una verifica alla luce delle competenze della Regione Valle d'Aosta.*

1. Cenni introduttivi sullo stato della normativa

Il regolamento previsto dall'art. 11 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, destinato a specificare i compiti e le responsabilità dei titolari degli Uffici Territoriali del Governo (UTG), e a riordinare i compiti e accorpare le strutture di quella parte dell'amministrazione periferica statale per la quale non sia stata prevista un'autonoma sopravvivenza, interviene in un contesto particolarmente intenso della rilettura dell'ordinamento della Repubblica, considerato che il 18 ottobre 2001 è stata promulgata la legge costituzionale che ridisegna il Titolo V della Parte seconda della Costituzione.

Nell'anzidetto contesto non pochi sono gli evidenti punti di non coerenza fra la nuova normativa costituzionale e la normativa ordinaria (in parte di livello regolamentale) nata nel solco della cosiddetta "Bassanini-uno".

In dottrina sono stati messi in rilievo i diversi esiti che l'organizzazione dell'amministrazione pubblica locale può avere a seconda della maggiore o minore pregnanza del riferimento a un ordinamento di tipo federale.

L'attuale (scoordinato) stato della materia (basti pensare all'abrogazione, da parte della menzionata legge costituzionale,

dell'art. 124 Cost., nonché alla modifica dell'art. 127, sempre operata da detta legge e alla quasi contestuale normativa – specie se si ha riguardo alla fase esplicativa – sull'amministrazione periferica dello Stato, ha alla sua origine le travagliate vicende del lavoro parlamentare che ha portato – attraverso l'esito positivo di un *referendum* – alla legge cost. 3/2001. Il dibattito, cominciato all'epoca della Bicamerale D'Alema nel 1997, ha avuto a fondamento l'apprezzabile velleità (solo parzialmente condivisa con convinzione) di trasformare la Repubblica italiana in soggetto di tipo federale, ma è pervenuto al recente risultato di una soluzione di tipo definibile para-federale. Soluzione che, pur con questo limite, ha creato una situazione nei confronti della quale, come si è accennato, risulta incoerente la pressoché coeva definizione dell'amministrazione periferica dello Stato, che appare ispirata al cosiddetto "parallelismo alla francese" (definito anche "napoleonico")⁽¹⁾.

Appare chiaro, dunque, che si è accantonata una soluzione "alla tedesca" più conforme alla logica della menzionata "Bassanini-uno" e, in particolare, alla piena attuazione del principio di sussidiarietà, seppure con il correttivo della limitazione dei compiti dell'amministrazione centrale a funzioni di indirizzo: correttivo utile al fine di dare maggior respiro all'amministrazione statale locale, ma inidoneo a dar luogo all'amministrazione unica. La compresenza nell'ordinamento di norme non coerenti fra loro impone con urgenza l'ineludibile soluzione dei problemi interpretativi che ne derivano. Si deve ritenere che la soluzione non potrà non consistere nel superamento (parziale, ovviamente) di quello che possiamo indicare come *status quo* delle strutture amministrative statali.

2. Problemi di coordinamento normativo

Frattanto, non si possono ignorare altri vari problemi di sicura attualità, che il complesso normativo dato dal d.lgs. 300/1999

(1) L. VIOLINI, in *Le Regioni*, 2001, p. 241.

(art. 11) e dal regolamento 287/2001 fa sorgere, fra i quali:

a) la definizione del rapporto fra UTG e amministrazione territoriale autonoma. L'organo destinato a supplire a un vero e proprio organismo di collegamento è individuato nella conferenza permanente di cui all'art. 11, comma 5, del d.lgs. 300/1999 e all'art. 4 del d.P.R. 287/2001; si tratta di un organo collegiale da cui sono esclusi gli enti territoriali e quelli funzionali – mentre vi partecipano gli altri (ma quali?) – che, però, possono avere voce in capitolo ai termini degli articoli 4, comma 5, e 5, comma 2, del d.P.R. 287, organo configurato nella veste di coadiutore del titolare dell'Ufficio, ma, si è osservato, presumibilmente portato ad assumere una posizione di ingerenza, se non addirittura di privilegio, nei confronti del coadiuvati;

b) la conferma della collocazione dei prefetti nei ruoli dell'Interno, compresi i prefetti titolari di UTG di capoluogo di Regione, dei quali è disposta la dipendenza funzionale dal Presidente del Consiglio dei Ministri allorché esercitano le loro specifiche funzioni (art. 4 d.lgs. 03/1999 e conformi disposizioni del regolamento n. 287). Viene da chiedersi per quale motivo i prefetti, che dispongono di competenza generale nei confronti di buona parte delle amministrazioni periferiche dello Stato e, con funzioni diverse, delle autonomie territoriali, alla quale fanno riscontro le funzioni riservate al Presidente del Consiglio dagli articoli 5 e 7 del regolamento più volte menzionato, non siano trasferiti alla Presidenza del Consiglio;

c) il venir meno della figura costituzionalmente delineata dei Commissari del Governo. La nuova situazione richiede una chiarificazione che risolva non improbabili questioni interpretative;

d) il non previsto coordinamento dell' UTG del capoluogo di Regione con gli altri UTG della stessa Regione. L'Ufficio del capoluogo ha rapporti con l'ente Regione ed è, quindi, evidentemente interessato alle problematiche coinvolgenti l'intero territorio regionale: ne deriva che il coordinamento è necessario e debba, pertanto, essere oggetto di confacente disciplina normativa;

e) *last but not least*, la coerenza fra le innovazioni in atto e

l'ordinamento speciale anche rispetto alle altre autonomie differenziate della Regione Valle d'Aosta. Questo problema, cui è dedicato un rapido cenno nell'art. 15 del regolamento n. 287, assolutamente inadeguato alla complessità della materia, merita, proprio per la sua assoluta specificità, un serio approfondimento.

3. *Il caso della Regione Valle d'Aosta*

Il regolamento aggira, infatti, il problema escludendo la propria applicazione (seppur limitata) "per le Regioni Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta" (Regioni di cui non è menzione nell'art. 11 del d.lgs. 300/1999, che al comma 4 indica a che cosa dovesse provvedere il medesimo regolamento).

Al riguardo è necessario richiamare alcuni aspetti caratterizzanti dell'autonomia della Valle d'Aosta. Per questa Regione fu prevista una figura che non ha riscontro in nessun altro statuto speciale: il Presidente della Commissione di coordinamento, investito, come organo monocratico, del controllo preventivo sulle leggi regionali, ai sensi dell'art. 31 dello Statuto. Funzione, questa, che deve intendersi cessata in forza del combinato disposto degli articoli 127, primo comma, della Costituzione, come sostituito dall'art. 8 della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, e 10 di quest'ultima, così come cessate devono intendersi anche le funzioni che egli esplicava come presidente dell'organo collegiale previsto dall'art. 45 del medesimo Statuto, funzioni specificate dal successivo art. 46, già profondamente ridimensionate da una serie di decreti legislativi, dato che l'organo collegiale anzidetto non può più esserne titolare, in forza dell'abrogazione del primo comma dell'art. 125 Cost., operata dalla legge costo testè menzionata, e del disposto del citato art. 10 di essa. D'altro canto, in Valle d'Aosta le funzioni prefettizie sono esercitate, in virtù di una disposizione del 1945, ribadita da successive disposizioni normative statali e sempre osservata dagli organi di Governo, dal Presidente della Regione.

Il decreto legislativo n. 300 del 1999, all'art. 11, e il regolamento emanato con il d.P.R. n. 287 del 2001 indicano dettaglia-

tamente le funzioni dei titolari degli uffici territoriali del Governo (UTG), vale a dire dei prefetti in generale e dei prefetti dei capoluoghi regionali in particolare: a questi ultimi sono dedicati il comma 3 dell'art. 11 del d.lgs. 300/1999 e le disposizioni degli articoli 1, c. 2, lett. c, e 2, comma 2, del d.P.R. 287/2001.

È ben vero che a norma dell'art. 15 del regolamento emanato con il d.P.R. 287/2001 le disposizioni del medesimo non sarebbero applicabili nella Regione Valle d'Aosta; ma è evidente che le funzioni, i compiti, le attività indicati quali competenze dei prefetti titolari di UTG di capoluoghi di regione ed eventualmente non esercitabili, in Valle d'Aosta, dal Presidente della Regione devono ricondursi all'organizzazione dell'amministrazione dello Stato. Peraltro, la situazione della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province di Trento e Bolzano, anch'esse menzionate nell'art. 15, è ben diversa, a motivo di quanto prescrivono le disposizioni del Titolo VII dello Statuto riguardante quella Regione e quelle Province. Ed è altrettanto vero che l'art. 1 del d.lgs. 300/1999, dal cui art. 11 discende l'anzidetto regolamento, afferma che non possono essere sottratti alle Regioni i compiti ad esse trasferiti, collegati o comunque attribuiti.

Ma le disposizioni del citato art. 11 concernono anche funzioni non inquadrabili in questo contesto. Da tutto ciò si dovrebbe evincere che sia da escludere l'ipotesi della creazione in Valle d'Aosta di un ufficio periferico statale a competenza generale e, in particolare, destinato a svolgere le funzioni di UTG di capoluogo regionale: al riguardo, la normativa contenuta nell'art. 11 del d.lgs. 300/1999 e nel d.P.R. 287/2001 è divenuta incongruente per quanto concerne le funzioni dei Commissari del Governo dopo l'entrata in vigore della l. cost. 3/2001, di cui si richiamino, per il caso in questione, l'art. 9, comma 2, abrogativo dell'art. 124 (e del primo comma dell'art. 125) Cost., e l'art. 8, che ristrutturava radicalmente l'art. 127 Cost.

È da escludere che l'organo collegiale "di coordinamento" disciplinato dagli articoli 45 e 46 dello Statuto valdostano possa essere, comunque, considerato sopravvissuto all'accennata tempesta normativa: non solo per la decadenza dell'art. 46 (in simmetria con l'abrogazione del primo comma dell'art. 125 Cost.),

ma perchè la recente normativa innovativa, costituzionale e non, non tollerebbe un organo di tal fatta presieduto da un funzionario di quell'ente che è definito una delle componenti della Repubblica (art. 114, primo comma, Cost., come sostituito dall'art. 1 della legge cost. 3/2001, con riferimento allo "Stato"), in quanto ciò sarebbe contrario ai principi che informano la recente novella costituzionale. Occorre, pertanto, esaminare se le funzioni spettanti a un prefetto, titolare di UTG, possano essere ritenute esercitabili dal Presidente della Regione Valle d'Aosta.

Prima di procedere a un'analisi dettagliata, non può sottacersi che un segnale inquietante si può riscontrare, al riguardo, in una disposizione del d.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361, che affida all'organo locale statale (il rappresentante del Ministero dell'interno, Presidente della Commissione di coordinamento per la Valle di Aosta) compiti che, essendo prefettizi, dovrebbero competere, per i motivi sopra accennati, al Presidente della Regione. Poichè inoltre è assolutamente fuor di logica pensare che detto organo statale possa essere mantenuto in attività per questa (sola) funzione, non può passare inosservata la miopia del legislatore nell'emanare quella disposizione. Il prefetto, stando alla recente normativa istitutiva degli UTG, esercita funzioni di "coordinamento delle pubbliche amministrazioni statali sul territorio". Il rappresentante del Ministero dell'interno nella Valle d'Aosta (come lo Statuto valdostano definisce il Presidente della Commissione di coordinamento) non può assumere quelle funzioni sia perchè il regolamento (art. 15 d.P.R. 287/2001) non consentirebbe questa possibilità sia perchè non si comprenderebbe in quale veste potrebbe svolgerle: non di prefetto, dato che in Valle d'Aosta tale figura non è ammissibile per i motivi sopra accennati; nè di presidente di un organo che non ha possibilità di permanere, quanto meno nella forma organizzativa attuale, in conseguenza anche in questo caso delle motivazioni sopra esposte.

Il prefetto di capoluogo regionale esercita, altresì, funzioni consistenti nel "favorire e promuovere l'attuazione degli accordi conclusi in sede di Conferenza Stato-Regioni e di Conferenza unificata al fine di coordinare l'esercizio delle competenze sta-

tali, regionali, (...) comunali e degli altri enti locali e di svolgere in collaborazione attività di interesse comune” e nel “verificare l’attuazione, da parte degli uffici periferici dello Stato, delle intese definite nella Conferenza-Stato-Regioni e nella Conferenza unificata in materia di interscambio di dati e informazioni sull’attività statale, regionale, (...) e degli enti locali”. Tutte funzioni che non possono essere in capo al funzionario statale per i motivi testè richiamati. E a che titolo, poi, potrebbe svolgere “tutte le attribuzioni dell’amministrazione periferica dello Stato non espressamente attribuite ad altri uffici”?

Istituire un UTG speciale per la Valle d’Aosta per l’esercizio di queste varie funzioni o soltanto di alcune di esse (senza che il titolare dell’ufficio ne assuma la qualifica di prefetto)? Oppure affidare al Presidente della Regione quelle funzioni o soltanto alcune di esse? Esclusa, in ossequio all’ordinamento speciale (della cui salvaguardia è espressione il citato art. 15 del regolamento), l’attribuzione delle funzioni in argomento a un ufficio statale *ad hoc*, si potrebbe ipotizzare una soluzione di competenza ripartita (in linea orizzontale, non dunque nell’accezione utilizzata in dottrina quale sinonimo di concorrente nella classificazione delle potestà attinenti all’area legislativa coinvolgente Stato e Regioni). Tuttavia, per scartare anche un’ipotesi del genere è sufficiente esaminare analiticamente le disposizioni dell’art. 1, comma 2, lettere a), h), c), dell’art. 2, comma 2, lettere a), b), e dell’art. 4, nonché, correlate alle citate disposizioni dell’art. 1, quelle dei due commi dell’art. 3.

4. *Una verifica alla luce delle competenze della regione Valle d’Aosta*

Occorre vedere quali funzioni e compiti, fra quelli di seguito elencati, appartengano già alla competenza della Regione Valle d’Aosta o a suoi organi e quali nuovi compiti e funzioni di necessaria implementazione comporterebbero problemi se venissero esercitati a cura della Regione: questa seconda condizione dovrebbe poi portare a individuare soluzioni che, rispettose degli interessi dello Stato, non risultino lesive dell’autonomia speciale

della Valle d'Aosta.

A.1. Funzioni di "rappresentanza generale del Governo" (e conseguenti competenze *ex art. 3, d.P.R. 287/2001*).

A.2. Funzioni di "coordinamento delle pubbliche amministrazioni statali".

A.3. Compiti di "collaborazione a favore delle Regioni e degli enti locali".

B.1. Funzioni di "autorità (...) di pubblica sicurezza".

B.2. Compiti di "difesa civile e protezione civile".

C.1. Attività volta a "favorire e promuovere l'attuazione degli accordi conclusi in sede di Conferenza Stato-Regioni e di Conferenza unificata al fine di coordinare l'esercizio delle competenze statali, regionali e degli enti locali e di svolgere in collaborazione attività di interesse comune.

C.2. Compiti di verifica dell' "attuazione, da parte degli uffici periferici dello Stato, delle intese definite nella Conferenza Stato-Regioni e nella Conferenza Unificata in materia di interscambio di dati e informazioni sull'attività statale, regionale (...) e degli enti locali".

Orbene, il caso A.1 si risolve nella conferma delle preesistenti funzioni prefettizie esercitate *de plano* dal Presidente della Regione. Il caso A.2 dovrebbe, invece, trovare soluzione nell'ambito dell'organizzazione dello Stato. Il caso A.3 dovrebbe essere letto all'inverso, affidando al Presidente della Regione compiti di collaborazione "con organi statali ed enti locali, in armonia con il disposto dell'art. 5 del d.lgs. 28 dicembre 1989, n. 434, chiaramente indicativo dell'impostazione che le norme di attuazione dello Statuto speciale valdostano hanno dato nel disciplinare i rapporti di collaborazione fra Stato e Regione.

Il caso B.1., ha già soluzione nello Statuto valdostano: si veda l'art. 44, primo comma. Il caso B.2., che si riferisce a materia recentemente rivista dal legislatore (d.l. 343/2001, legge di conversione 401/2001), può dirsi risolto sin da quando è entrata in vigore la legge 16 maggio 1978, n. 196 (di cui si veda l'art. 21).

Per il caso C.1., soccorre il d.lgs. 28 dicembre 1989, n. 434 (norme di attuazione dello Statuto speciale della Valle d'Aosta): si veda, in particolare, l'art. 5, sopra menzionato. Per il caso

C.2., infine, vale quanto detto per il Caso A.2.

Pertanto, delle funzioni che ordinariamente competono al prefetto, titolare dell'UTG, potrebbero non essere affidate alla Regione Valle d'Aosta o suoi organi soltanto quelle di coordinamento delle pubbliche amministrazioni statali e di verifica dell'attuazione, da parte degli uffici periferici dello Stato, delle intese in materia di interscambio di dati e informazioni sull'attività statale, regionale e degli enti locali: ben poco per giustificare l'istituzione di un UTG (anomalo) in Valle d'Aosta. Lo Stato potrà trovare valide soluzioni, nell'osservanza del disposto dell'art. 15 del d.P.R. 287/2001, laddove si esclude l'applicazione delle norme del decreto medesimo, anche nei limiti indicati nella prima parte di detto articolo, alla Regione Valle d'Aosta: fra l'altro, sarebbe impossibile trasformare in UTG la prefettura di Aosta, soppressa nel 1945.