# IL RUOLO DEL PREFETTO NELLA COMPLESSITÀ ISTITUZIONALE E SOCIALE

*Laura Lega*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La funzione istituzionale. – 3. La funzione di amministrazione generale. – 4. Il coordinamento istituzionale. La governance del territorio. – 5. Il Prefetto ed il sistema delle autonomie. – 6. Le funzioni in materia di sicurezza pubblica. – 7. Il potere di ordinanza. – 8. La potestà sanzionatoria. – 9. La funzione di "mediazione dei conflitti". – 10. Il contrasto alla criminalità organizzata. – 11. I compiti in materia di beni confiscati: coordinamento delle iniziative di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso e intenzionali violenti e Commissario straordinario per le persone scomparse. – 12. La gestione delle emergenze. – 13. I diritti civili e l'immigrazione. – 14. La tutela delle libertà religiose. – 15. Considerazioni conclusive.

## 1. *Premessa*

Il rapporto tra cittadino e Stato nel corso degli ultimi decenni si è rivelato spesso complesso. Caricato di tensioni frutto di disarmonie complessive del sistema e delle contraddizioni tra modernità ed arretratezza che tuttora caratterizzano alcuni segmenti dell'amministrazione pubblica[1], è stata una relazione non sempre fluida che, con fasi alterne, ha portato addirittura talora a reclamare "meno Stato" e, al contrario in altri momenti, come nelle crisi, a sollecitarne una maggiore presenza[2].

Non è il caso di riprendere in questa sede l'articolato dibattito che da tempo fa da sfondo al tema, ma un dato è certo: mai come in questi ultimi anni alla rete dei Prefetti, rappresentanti dello Stato e del Governo sul territorio, si è fatto ricorso per governare le complessità proprie dell'attuale so-

[1] Sul tema S. CASSESE, *Amministrare la nazione. La crisi della burocrazia e i suoi rimedi*, Mondadori, 2023.

[2] "Reinventare lo Stato" è la definizione data da John Micklethwait e Adrian Wooldridge, The Fourth Revolution. The Global Race to Reinvent the State, Penguin, London, 2014. Il tema delle riforme attraversa tutti I Paesi occidentali sollecitati dai nuovi bisogni della societa'.

cietà ed assicurare quella funzione primaria dello Stato che risiede nel garantire la coesione sociale. Una funzione cardine, è bene sottolinearlo, per la tenuta stessa del sistema democratico e per lo sviluppo del Paese.

Oggi la figura prefettizia concorre al governo delle tematiche più complesse come per la sicurezza e la gestione delle emergenze, per l'immigrazione e la lotta alla criminalità organizzata, solo per citarne alcune, operando con la consapevolezza di essere non solo il terminale dello Stato sul territorio ma, soprattutto, il veicolo per la realizzazione degli interessi pubblici generali nella singola dimensione territoriale.

Una responsabilità delicata che richiede una cultura valoriale, una salda etica del servizio che accompagni e si fonda con una alta professionalità ed un bagaglio reputazionale che consenta l'esercizio autorevole del complesso pacchetto di funzioni attribuite al ruolo prefettizio.

La longevità dell'istituzione, protagonista da oltre duecento anni della vita del nostro Paese, racconta d'altronde della sua vera natura, quella di punto di riferimento decisivo, oggi come ieri, del tessuto politico istituzionale che si è caratterizzato in particolare nella storia passata dalla caducità dei governi, ben 127 in oltre 150 anni di "esperienza unitaria"[3].

Una figura che ha servito la Nazione nei momenti più difficili e che svolge tuttora il ruolo di "saldatura del sistema"[4] alla quale è attribuito anche, laddove necessario, in ragione della sua posizione di terzietà ed imparzialità, l'onere di esercitare quelle funzioni e quei compiti non espletati da altri soggetti con una funzione sostitutiva.

In buona sostanza, un' *istituzione di servizio* a trecentosessanta gradi che, potremmo dire, ha dato risposta a quello che per Norberto Bobbio è il vero problema: non l'affermazione dei principi, ma la loro effettiva e concreta attuazione. Un interprete robusto di uno Stato leggero, ma saldo e di

[3] G. MELIS, *Il Prefetto e la Storia d'Italia. Introduzione in Il Prefetto e l'unità nazionale*, Editoriale scientifica, 2016; S. SEPE, *Storia dell'amministrazione italiana (1861 – 2017)*, Edizione scientifica, 2018.

[4] Sul punto cfr. L. LEGA, *Prospettive di riordino dell'amministrazione periferica dello Stato:il valore aggiunto dell'UTG*, in Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione, Franco Angeli Editore, 2000.

un'amministrazione pubblica moderna ed al reale servizio del cittadino nella piena affermazione dei principi e dei valori della Carta Costituzionale[5].

## 2. *La funzione istituzionale*

Il perimetro delle competenze attribuite o comunque riconducibili all'istituto prefettizio è estremamente vasto e composito, abbracciando talora attività apparentemente lontane tra loro[6].

Prima di delinearne le principali, appare utile indagare pregiudizialmente quale sia il senso istituzionale piu' profondo dell'istituto così da comprendere la *ratio* che lega in una sorta di *fil rouge* le molteplici competenze attribuitegli.

L'esigenza di garantire la funzione di sintesi per tenere unito il Paese pur nel rispetto delle diversità dei territori è un'esigenza in verità antica risalente al 1802 con l'introduzione napoleonica del Prefetto nel sistema amministrativo italiano già con funzioni che potremmo definire di *amministrazione generale*.

Da allora, passando attraverso i mutamenti politico-istituzionali che hanno interessato il diciannovesimo ed il ventesimo secolo, il ruolo ha conosciuto una progressiva e costante evoluzione, plasmandosi ai cambiamenti senza perdere mai, anzi, confermando con un notevole grado di resilienza e flessibilità, la capacità di concorrere utilmente all'esercizio delle funzioni di governo[7].

[5] C. MOSCA, *Il Prefetto e l'unità nazionale*, Editoriale scientifica, 2016; C MOSCA, *Missione e ruolo del Prefetto negli anni duemila,* in Amministrazione Pubblica, nn. 2 – 3, 1998; C. MOSCA, *Una storia bicentenaria fatta di slanci e di coraggio*, in Amministrazione Civile, Febbraio 2003.

[6] A fronte delle modificazioni sociali, istituzionali ed economiche del Paese, la figura prefettizia ha vissuto un processo di continuo adattamento attraversando le diverse stagioni storiche dalla fase unitaria del Regno, dove ha svolto una delicata e strategica fase di agente unificatore, al ventennio fascista fino alla svolta repubblicana, e poi al regionalismo ed alle riforme costituzionali dei primi anni 2000.

[7] Italia Decide, Rapporto 2010, "L'Italia che c'è: le reti territoriali per l'unità e la crescita", Il Mulino. Lo studio al quale ho partecipato ha consentito di evidenziare le potenzialità della rete prefettizia quale network istituzionale capace di raggiungere tutti i territori e garan-

In particolare, va sottolineato come l'istituto abbia saputo rimodularsi nella nuova stagione del secondo dopoguerra a fronte del progressivo superamento del modello di sistema amministrativo fortemente centralizzato di stampo cavouriano nel quale era nato, affrontando la suddivisione delle funzioni pubbliche con il nascere di nuovi dicasteri ed enti preposti a competenze prima attribuite unitariamente all'Interno.

Non solo. A fronte del processo di affermazione del sistema delle autonomie e l'abbandono del modello statalista, l'istituto ha saputo rispondere al cambio di paradigma su cui per quasi due secoli si è conformata l'organizzazione amministrativa, passando dal modello prevalentemente gerarchico che vedeva nel Prefetto l'organo monocratico di vertice (*government),* alla *governance* quale forma di regolazione e di coordinamento delle azioni di soggetti uni o pluripersonali a diversi livelli di riferimento (locale/nazionale/internazionale) di cui, come vedremo, è divenuto il soggetto equilibratore e regolatore (sul tema Marco Cammelli, La pubblica amministrazione).

In buona sostanza la duttilità dell'istituto ha consentito il suo consolidamento e l'insostituibilità della sua presenza sulla scena istituzionale. E' evidente d'altronde come in duecento anni, con fasi così diverse, solo una figura resiliente e salda nel nucleo fondante ed essenziale delle funzioni, poteva rimanere viva e vitale. Continuità nella trasformazione potremmo dire: non una contraddizione, ma al contrario un tratto saliente e fortemente positivo che ha rafforzato la funzione sociale dell'istituto.

In tutte queste stagioni l'istituzione prefettizia ha mantenuto, infatti, la sua piu' profonda identità funzionale quella di essere il punto di snodo nei rapporti, spesso assai complessi, fra lo Stato centrale e le realtà locali.

D'altro canto, se tale istituzione non avesse dimostrato una capacità di reale servizio al cittadino e non fosse stata in grado di seguire ed interpretare quegli stessi mutamenti, non avrebbe senz'altro potuto sopravvivere fino ai giorni nostri, vedendosi, da ultimo addirittura riconosciuto un ruolo arricchitto di ulteriori delicatissimi compitii come quelli che hanno condizionato di recente ogni aspetto della vita pubblica e privata dei cittadini con la diffusione del virus SARS – COVID 19 ed oggi nel PNRR.

tire la presenzadi uno Stato più prossimo al cittadino e più orientato a svolgere le funzioni essenziali per crescita del Paese.

Di fatto la rete prefettorale costituisce ancor oggi il momento della sintesi e dell'unitarietà del Paese a fronte della complessa ed articolata organizzazione dell'amministrazione pubblica e dei diversi livelli di governo[8]. Una rete che è essa stessa un valore poichè assicura capillarmente quell'orizzontalità reticolare dell'azione di governo, capace di favorire il collegamento tra la società civile, quella politico-istituzionale e quella produttiva.

Chiarito il senso istituzionale piu' profondo dell'istituto passiamo ora a delineare gli ambiti funzionali.

Due gli assi funzionali su cui corrono le competenze prefettizie.

- *Rappresentanza generale dell'Esecutivo*. Si tratta di assicurare *verticalmente* le relazioni tra il Governo centrale e le realtà locali per garantire organicità alle decisioni pubbliche affidate a più soggetti istituzionali e, *orizzontalmente*, la connessione del sistema pubblico sul territorio. Il Prefetto è il punto di snodo, il *trait d'union* tra le istituzioni centrali e le articolazioni territoriali piu' profonde e piu' remote. Una preziosa cinghia di trasmissione, fondamentale per garantire quella connessione tra "centro e periferia" indispensabile per rappresentare al decisore centrale le problematiche dei singoli territori e, viceversa, per veicolare in questi la voce del governo centrale[9].
- T*utela delle fondamentali condizioni di sicurezza interna* sui territori con un ampio spettro di competenze strategiche che va dall'ordine pubblico alla gestione delle emergenze, dalla tutela delle libertà civili alla difesa civile, alla mediazione dei conflitti sociali ed istituzionali, dalla funzionalità delle amministrazioni locali, alle funzioni paragiurisdizionali e tutti gli interventi volti a garantire la coesione sociale.

Non c'è ovviamente frattura tra i due assi che si compenetrano costantemente andando a ricondursi ad un *unicum* funzionale che è sostanzialmente quello del governo degli affari interni.

Il Prefetto incarna in buona sostanza, come dianzi cennato, il momento

[8] S. CASSESE, *Centro e periferia in Italia. I grandi tornanti della loro storia*, in *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, 2, 1986.

[9] L'ordinamento della carriera prefettizia è recato dal D.P.R. 139 del 2000. Il provvedimento ha costituito il punto di arrivo di un processo di riforma ordinamentale importante che ha puntato a valorizzare ed irrobustire il ruolo definendo puntualmente le competenze del funzionario generalista nell'esercizio delle molteplici competenze affidategli.

della "saldatura del sistema", necessario per assicurarne funzionalità ed efficienza. Un ruolo dinamico e decisivo finalizzato a garantire l'unitarietà del sistema pubblico periferico e, soprattutto, quella coesione che, come già detto, costituisce elemento imprescindibile per assicurare il benessere sociale e l'equilibrio democratico del Paese.

Una funzione strumentale all'azione di governo sostenuta e garantita dalla posizione di terzietà della carriera prefettizia rispetto al policentrismo dei diversi livelli di governo elettivi e dall'etica del servizio e dal sistema valoriale che ne connota tradizionalmente l'esercizio delle delicate funzioni attribuite[10].

Il Prefetto quindi come organo generale di garanzia della convivenza civile, della salvaguardia dei diritti essenziali, regolatore di conflitti, dell'emergenza, della supplenza e della straordinarietà in tutte le situazioni che lo richiedono dall'ordine pubblico, alle calamità naturali, al ristabilimento degli equilibri istituzionali e, quindi, anche del buon andamento della PA.

## 3. *La funzione di amministrazione generale*

La dimensione funzionale fondante del Prefetto è quindi quella di essere cardine del sistema istituzionale, capace di interpretare quella esigenza di sintesi della pluralità del sistema democratico e di garanzia dell'interesse nazionale che convivono con quella di valorizzazione del pluralismo istituzionale.

La funzione di rappresentanza generale assume in tale quadro una valenza strategica per la stessa unitarietà democratica, significando rappresentanza in tutti i distretti del territorio nazionale, ossia in ciascuna provincia, degli interessi generali che, attenzione, non solo dello Stato apparato, ma soprattutto dello Stato Comunità.

Si tratta di una funzione tradizionalmente appannaggio della figura pre-

[10] Per stare nel XX secolo dobbiamo rammentare la Legge 3 aprile 1926, n. 660, che attribuisce al Prefetto il compito di assicurare, in conformità con le generali direttive del Governo, unità di indirizzo politico nello svolgimento dei diversi servizi dello Stato e degli enti locali (art. 1); il R.D. 3 marzo 1934, n. 383 che riconosce nel P. la piu' alta autorità dello Stato nella provincia, il rappresentante diretto del potere esecutivo a cui fa capo interamente la provincia che da lui riceve impulso, coordinamento e direttive (art. 19).

tenzia[11] che oggi si radica nel decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, che all'art 15 sancisce i compiti di rappresentanza generale del Governo sul territorio provinciale e dalla Legge 5 giugno 2003, n. 131 che all'art. 10 attribuisce al Prefetto la funzione di rappresentate dello Stato nel territorio regionale.

La funzione di rappresentanza generale porta con sé, accanto alla dipendenza organica con il Ministero dell'interno, altresì l'eventuale dipendenza funzionale anche da parte di altri settori dell'Esecutivo. Il Prefetto costituisce infatti lo strumento istituzionale essenziale per l'esercizio dell'azione di governo sui territori e per lo svolgimento del rapporto centro/periferia.

La Prefettura – Ufficio Territoriale del Governo, al cui vertice siede il Prefetto, rappresenta infatti non solo (ai sensi dell'art. 11 del d.lgvo 300/1999) l'articolazione periferica del Ministero dell'interno, ma altresì assurge a polo nevralgico ed a terminale dell'amministrazione periferica dello Stato presente nella provincia, capace di analisi profonda ed attenta delle caratteristiche e delle problematicità del singolo territorio, come delle sue potenzialità di sviluppo.

Vale la pena rammentare al riguardo le competenze attribuite alle Prefetture nel SISTAN in materia di statistica dove garantiscono il coordinamento, il collegamento e l'interconnessione a livello provinciale di tutte le fonti pubbliche preposte alla raccolta ed alla eleborazione dei dati statistici.

Costante poi la relazione informativa con il governo centrale sulle varie tematiche ma vale la pena sottolineare la preziosa attività di analisi delle tematiche di maggior peso per i singoli territori che si avvale dell'istituzione presso le Prefetture di specifici Osservatori per monitorare taluni fenomeni di maggior rilievo in ambito provinciale come quelli in materia di disagio giovanile, sul bullismo, quelli sulle fragilità abitative, sulle tensioni economico e su ogni tematica che richieda l'analisi congiunta con altri attori del territorio.

[11] L. LEGA, *Prospettive di riordino dell'amministrazione periferica dello Stato:il valore aggiunto dell'UTG*, cit.

## 4. *Il coordinamento istituzionale. La governance del territorio*

Trova matrice nella funzione di rappresentanza generale del Governo nella provincia una delle attività chiave svolte dai Prefetti, quella del coordinamento.

Preme evidenziare da subito che tenere saldo il tessuto istituzionale e quello sociale, assicurare una connettività forte ed il superamento delle inefficienze del sistema pubblico sono obiettivi, com'è di tutta evidenza, essenziali per rafforzare il patto sociale tra cittadini e istituzioni. Si tratta in buona sostanza di garantire e talora restituire credibilità alle istituzioni, operando affinchè l'azione della PA sia efficace e risponda con tempestività, trasparenza e rigore ai bisogni del cittadino.

Quella del ripristino dell'unitarietà dell'indirizzo amministrativo in ambito locale, quella di garantire un'operatività amministrativa rispondente ai bisogni espressi dalle comunità in una dimensione unitaria e trasversale ai vari settori d'intervento, oggi parcellizzati in un numero elevato di strutture di riferimento, è infatti un'esigenza ineludibile e sulla quale si gioca la stessa credibilità delle istituzioni.

In questa chiave, l'attribuzione al Prefetto di una funzione di "messa a sistema"[12], di garante della sua funzionalità, da realizzare attraverso il coordinamento, appare il precipitato naturale della sua natura di organo generale di garanzia anche del buon andamento della Pa con funzione di raccordo tra i diversi attori istituzionali nel quadro di un saldo principio cooperativo.

Una funzione che si esplica *in primis* nei riguardi delle articolazioni dello Stato presenti in provincia, ma che si estende anche ai vari soggetti istituzionali e non con l'obiettivo del superamento di eventuali inefficienze a danno del servizio erogato.

Peraltro, occorre precisare che, caduto l'antico modello piramidale/gerarchico che collocava al vertice lo Stato e per esso il Prefetto sul terri-

[12] Un ruolo decisamente più complesso e sfidante rispetto a quello che veniva esercitato nel passato, che richiede autorevolezza riconosciuta, conquista quotidiana della fiducia, massima attenzione e cura attenta dei rapporti e che viene assolto con attività anche informali di ascolto e di mediazione con le istituzioni, con le parti sociali, le organizzazioni di categoria, gli ordini professionali, i comitati, le associazioni e che non di rado comporta anche un delicato e complesso esercizio di ricucitura di situazioni conflittuali.

torio, l'esercizio di tale funzione richiede allo stato attuale una grammatica moderna e plurale, orientata verso modelli negoziali e cooperativi.

Il Prefetto si trova oggi infatti a giocare un ruolo che potremmo definire di *pivot* al centro del sistema locale che da' risposta a quell'istanza urgente di saldatura della molteplice ed ormai parcellizzata presenza istituzionale sul territorio, che spesso va a detrimento di procedimenti amministrativi snelli ed efficaci.

Un'esigenza ormai reclamata da più parti che chiedono di assicurare una dimensione unitaria e di sintesi a fronte di una topografia istituzionale dilatata stigmatizzata già da Massimo Severo Giannini che la definì una "proliferazione di corpi separati" con una sostanziale disarticolazione dell'amministrazione pubblica così da necessitare di un ruolo dello Stato di forte cooperazione e di riconduzione ad unità del sistema.

D'altronde, l'affermarsi di un sistema relazionale orizzontale ed equiordinato, improntato al principio di sussidiarietà e non più caratterizzato dalle categorie gerarchiche della sovraordinazione e della subordinazione, ha reso necessario individuare un punto di equilibrio del sistema e la regolazione dei processi e delle relazioni fondanti il sistema amministrativo: quelle centro/autonomie, quella pubblico/privato, quella che corre lungo l'asse potere politico amministrativo/società.

Da qui la necessità di individuare un'autorità capace di esercitare – per autorevolezza e non già nell'esercizio di una posizione gerarchica di primazia – una funzione di coordinamento, raccordo e di mediazione tra i diversi interessi in gioco così da pervenire all'opportuno e piu' corretto bilanciamento di questi decomprimendo le criticità e riportando in equilibrio le posizioni.

Un ruolo, attenzione, necessariamente caratterizzato dalla terzietà, tratto emblematico dell'istituto prefettizio, che assicura credibilità per l'estraneità nel rapporto con altri soggetti pubblici e privati ed esclusiva cura dell'interesse pubblico.

In tale prospettiva, all'opposto di quello garantito dalla pervasiva ingerenza dello stato di novecentesca memoria, il ruolo prefettizio prende le forme della *governance* del sistema che poggia sull'adesione convinta, in un quadro di valori condivisi che viene percepito come "casa comune" e che consente di far condividere ed applicare le regole di cooperazione da tutti gli attori e competitori in gioco e pervenire al miglior componimento. Un ruolo peraltro attivo che non si limita cioè ad assistere al contraddittorio prenden-

done solo atto, ma al contrario che lavora per il superamento delle situazioni di conflitto, che media e ricompone e che, in modo sartoriale, cuce e rammenda le eventuali smagliature del sistema.

Il perseguimento dell'interesse generale si sviluppa così in una nuova e profonda evoluzione delle modalità di esercizio delle funzioni di amministrazione verso modelli negoziali e cooperativi che passano attraverso l'azione di promozione del dialogo e della coesione fra i soggetti istituzionali e non[13]. In tale scenario la Prefettura si offre in sostanza come "sede istituzionale neutrale" per il confronto, che assicura a ciascuno dei soggetti coinvolti garanzia di imparzialità e di rispetto per ciascun ruolo.

E' evidente da quanto sin qui detto come la figura prefettizia assuma così sul territorio la veste essenziale di momento aggregativo secondo un nuovo paradigma di azione che punta a raggiungere l'interesse generale non con la forza della sovraordinazione e dell'imposizione, ma con una nuova autorevole capacità negoziale.

Un ruolo che trova luogo di esercizio nelle Conferenze permanenti (provinciali e regionali) (art. 11, dlgvo 300/1999 e artt. 4 e 5, d.P.R. 180/2006) alle quali intervengono i responsabili delle strutture amministrative periferiche dello Stato attive nella provincia, il Presidente della Provincia o della Città Metropolitana, ove presente, il Sindaco del Comune capoluogo ed i sindaci eventualmente interessati alle questioni in esame, nonché eventuali ulteriori soggetti interessati. In caso di Conferenza regionale partecipano i livelli regionali[14].

[13] Va ricordato che quella del coordinamento è una funzione tradizionalmente assolta dal Prefetto fin dal suo apparire. Le esperienze maturate al riguardo trovano radici lontane (1951 Prefettura Vicenza) addirittura risalenti al periodo antecedente alle Regioni tutte rivolte a garantire un'incentivazione dello sviluppo socio economico dei territori, ovvero un'azione di supplenza degli enti locali in un contesto di marcata gracilità delle autonomie locali da poco restituite dopo la fine del secondo conflitto mondiale alla funzione di rappresentanza degli interessi locali. Successivamente importanti sono state le attività dei Comitati provinciali della pubblica amministrazione fino all'esperienza dei Comitati provinciali per l'Euro.

[14] Con l'art. 118 Cost. si è fissato quale principio generale che le funzioni amministrative sono attribuite al Comune salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite alle Province, Città metropolitane, Regione e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. La riforma costituzionale ha perseguito, com'è di tutta evidenza, l'obiettivo di avvicinare al cittadino la gestione della cosa pubblica, per rafforzarne il legame fiduciario con questa, minato da insoddisfazione e lontananza delle istituzioni dalla società

### 3. *Il Prefetto ed il sistema delle autonomie*

Il sistema relazionale con gli Enti locali costituisce uno dei punti qualificanti del perimetro delle competenze del Prefetto.

Si è detto come l'intreccio funzionale della "rappresentanza generale del Governo" con il "coordinamento delle pubbliche amministrazioni statali sul territorio" ed i compiti di collaborazione a favore delle Regioni e degli Enti locali fa si che s'individui nel Prefetto il momento unificante dell'azione dei poteri pubblici riconducibile in larga parte a funzioni di garanzia. Un perimetro delicato di funzioni che s'intrecciano con quelle di promozione e facilitazione del dialogo, della coesione e della leale collaborazione tra i soggetti istituzionali presenti sul territorio, andando a costituire un bagaglio funzionale strategico affidato oggi ai Prefetti.

Diciamo da subito che questo "perimetro di gioco" s'ispira fondamentalmente a due principi di irrinunciabile valore costituzionale quali quello della *legalità* e quello *solidaristico della leale collaborazione* istituzionale. Il primo, espressione del bilanciamento tra le esigenze di tutela del diritto alla sicurezza – della persona, dei beni, dell'ambiente – e quelle afferenti alle garanzie di libertà, il secondo quale strumento fondamentale per un'azione integrata capace di dare effettività all'azione pubblica.

L'equiordinazione di tutti gli enti territoriali quali elementi costitutivi della Repubblica pone infatti l'esigenza di individuare un nuovo equilibrio dei poteri democratici che impone un obbligo di cooperazione e di coesione tra i vari soggetti pubblici.

La *leale collaborazione* quale strumento di reale integrazione tra i soggetti costitutivi della Repubblica, fuori dal formalismo dei principi, ha bisogno peraltro di concretezza e di effettività. Un percorso che si costruisce passo dopo passo con volontà e determinazione e che si deve in sostanza tradurre in un'azione che fa della mediazione e dell'intesa il metodo per il raggiungimento del fine condiviso.

Ciò ha reso necessaria, anche qui, l'individuazione di soggetti che, in ra-

reale, affidando così in prima battuta le funzioni amministrative al Comune in un'ottica di maggiore prossimità alla comunità amministrata. Si tratta di una svolta decisa a favore del territorio in un'ottica di massima valorizzazione del principio di sussidiarietà verticale e per soddisfare l'esigenza di un rafforzamento del contatto diretto con il cittadino da parte dell'ente a questi più vicino e piu' capace di garantire una risposta veloce ed efficace.

gione della loro terzietà ed autorevolezza e non già di un rapporto di so vraordinazione gerarchica, assicurino il coordinamento di processi di con fronto, valorizzandolo ed attraverso la mediazione tra posizioni diverse ed interessi parziali, superino i conflitti per pervenire alla sintesi dove l'interesse generale prevalga.

In questo quadro ordinamentale la figura del Prefetto ha assunto un ruo lo centrale e strategico.

Mediazione, coordinamento e poteri sostitutivi costituiscono gli strumen ti che ha disposizione il Prefetto per garantire la realizzazione dell'interesse generale nella gestione del complesso sistema relazionale con i diversi livelli di governo, così consolidando le Istituzioni repubblicane.

Preme evidenziare che il Prefetto è chiamato inoltre a promuovere e ad assicurare lo sviluppo delle autonomie sollecitando il raggiungimento dei li velli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali secondo *standard* qualitativi uniformi su tutto il territorio nazionale a tutela dell'unitarietà dell'ordinamento e del perseguimento dell'interesse generale.

Sono venuti meno i rapporti caratterizzati dai controlli e dalla tutela dello Stato, connessi ad un principio di marcata sovraordinazione statuale e si è passati ad un nuovo sistema relazionale imperniato su funzioni di coordina mento, di supporto al sistema delle autonomie frutto della nuova visione co stituzionale che, pur riconfermando il valore dell'unità dello Stato, ha intro dotto il principio, di pari dignità e rilevanza, dell'autonomia locale. Si è af fermato così un assetto pluralista e policentrico nel quale Regioni, Province e Comuni sono oggi elevati al rango di enti autonomi emancipandosi dalla precedente posizione subordinata e strumentale rispetto allo Stato.

Una riconfigurazione che si è definita ed arricchita ulteriormente grazie alle riforme degli anni '90 dello scorso secolo e, successivamente, nel 2001 con quella del Titolo V della Costituzione che ha ridefinito in modo sostan ziale l'assetto delle competenze, sancendo la pari ordinazione e rilevanza del lo Stato e delle autonomie locali come componenti della Repubblica[15].

Un riassetto delle competenze che peraltro ha avuto anche bisogno, per

[15] I presupposti principali si possono così riassumere: l'efficacia limitata nel tempo in re lazione ai dettami della necessità e dell'urgenza; l'adeguata motivazione; l'efficace pubblica zione nei casi in cui il provvedimento non abbia carattere individuale; la conformità del prov vedimento stesso ai principi generali dell'ordinamento giuridico.

evitare spinte centrifughe, di affermare un'esigenza ineludibile quella di assicurare la già citata "leale collaborazione" tra i diversi livelli di governo per garantire l'unitarietà di fondo, nel suo complesso, dell'azione pubblica specie laddove i processi decisionali spesso involgono competenze di più soggetti istituzionali.

Un'esigenza direi di "chiusura" del sistema che trova nel potere sostitutivo riconosciuto allo Stato nei confronti della Regione, della Città metropolitana, della Provincia o del Comune nei casi previsti dall'art. 120 Cost. la saldatura finale.

Il gioco d'intreccio sinergico tra il principio di sussidiarietà e quello di leale collaborazione definisce la portata innovativa della riconfigurazione operata dalla riforma del Titolo V che punta a definire il complesso quadro relazionale a cui sono informati i rapporti tra Stato ed Autonomie locali.

La funzione di raccordo con il sistema delle autonomie rappresenta il nucleo originario dell'azione prefettizia che ha acquisito una nuova dimensione funzionale ispirata alla coesione istituzionale e al principio di leale collaborazione; la piena valorizzazione costituzionale delle autonomie territoriali ha, però anche, comportato il superamento di tutta una serie di compiti e funzioni di amministrazione attiva e controllo sugli atti amministrativi che non potevano sopravvivere al nuovo assetto.

La competenza al riguardo si esplica attraverso il riconoscimento al Prefetto del capoluogo di regione delle funzioni di Rappresentante dello Stato (art. 10, legge n. 131/2003) per i rapporti con il sistema delle autonomie al quale competono le attività dirette ad assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato e Regione, nonché il raccordo tra le Istituzioni dello Stato presenti sul territorio, anche grazie alle Conferenze permanenti sede ideale per un confronto finalizzato a garantire la rispondenza dell'azione amministrativa all'interesse generale, il miglioramento della qualità dei servizi pubblici e del rapporto con il sistema delle Autonomie.

Una funzione, quella riconosciuta al Prefetto di rappresentante dello Stato, che ne fa il primo garante sul territorio dell'unità e dell'indivisibilità repubblicana e delle istanze unitarie della Repubblica (come sottolineato dalla Corte Costituzionale nella decisione n. 303 del 2003).

Una funzione di garanzia di estremo rilievo atteso che, sia pur nel riconoscimento delle altre figure istituzionali equiordinate, al Prefetto è riconosciuta la funzione di garante del fondamentale equilibrio costituzionale dei poteri

e delle funzioni a tutela dell'identità unitaria dei valori espressi dalla nostra Carta Costituzionale.

L'assetto accentuatamente policentrico che ha assunto il nostro sistema d'altronde ha reso ancora piu' necessario consolidare il ruolo di "organo di chiusura del sistema" attribuito al Prefetto rafforzandone i compiti di raccordo e coordinamento per garantire la sintesi delle molteplici istanze diversificate e delle molteplici competenze che spesso sono presenti nei processi decisionali.

Una *reductio ad unum* fondamentale per garantire efficacia all'azione pubblica integrandone le funzioni e le responsabilità.

Un tema in verità complesso che oggi comporta, nel concreto, un esercizio quotidiano e particolarmente attento da parte dei Prefetti che attraverso delicate attività di servizio al cittadino, sempre assolte nel quadro dei principi di terzietà, libertà ed uguaglianza, assicurano coesione sociale.

Lo Stato è divenuto il garante dell'omogeneità delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di tutti i cittadini sull'intero territorio nazionale. Al fine di assicurare tali posizioni fondamentali, è attribuito al Governo il potere di sostituirsi alle autonomie territoriali laddove si dimostrassero incapaci di assicurare determinati standard qualitativi dei servizi erogati. In particolare, il secondo comma dell'art. 120 Cost. costituisce uno dei principali strumenti a garanzia del principio dell'unità e indivisibilità della Repubblica sancito dall'art. 5 Cost., esercitabile in caso di «patologie» del sistema.

Le modalità d'esercizio della potestà prefettizia in parola sono disciplinate dall'art. 7 del d.P.R. n. 180 del 2006 che, in coerenza con quanto sinora riferito, in presenza di disfunzioni o anomalie nell'attività amministrativa di un ufficio periferico dello Stato, il prefetto convoca la conferenza permanente per l'esame della situazione ed invita il responsabile dell'ufficio interessato ad adottare, i provvedimenti necessari. In caso di inottemperanza, richiesto l'assenso del Ministro competente e dopo aver contestualmente informato il Presidente del consiglio dei ministri, il prefetto stesso adotta gli atti necessari.

Ma il rapporto con il sistema delle autonomie include anche un ambito delicato quale quello del *controllo sugli organi degli enti locali* finalizzato alla sospensione ed allo scioglimento dei consigli comunali e provinciali.

Sono rimaste infatti invariate e, per alcuni versi potenziate, le potestà prefettizie in materia, finalizzati, in presenza di rigorosi presupposti, alla sospen

zione e allo scioglimento dei consigli comunali e provinciali. Ai sensi dell'art. 141, d.lgs. n. 267/2000 (Testo Unico degli Enti Locali - TUEL) è in facoltà del Prefetto sospendere, con proprio decreto, il consiglio comunale o provinciale nelle more del procedimento di scioglimento (che si conclude con d.P.R, su proposta del Ministro dell'interno) ad esempio quando il consiglio compia atti contrari alla Costituzione, per gravi e persistenti violazioni di legge, per gravi motivi di ordine pubblico, per mancata approvazione del bilancio nei termini di legge. Con il decreto di sospensione il Prefetto nomina un commissario prefettizio per la provvisoria amministrazione dell'ente ed attiva la procedura per lo scioglimento dell'organo consiliare.

Preme evidenziare una particolare ipotesi di scioglimento di consigli comunali e provinciali, quale quella disciplinata dall'art. 143 TUEL per le ipotesi in cui, anche a seguito di accertamenti mirati, emergano concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso o similare ovvero su forme di condizionamento degli amministratori, tali da determinare un'alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi e amministrativi, nonché del regolare funzionamento dei servizi ad essi affidati o si rechi serio pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica. Si tratta di una competenza di particolare rilievo e delicatezza che consente di bloccare la metastasi mafiosa nei comuni ripristinando la legalità delle attività di competenza.

Inoltre, nei confronti degli enti locali si esplica anche il potere ispettivo e di verifica che il Prefetto può esercitare soltanto rispetto alle funzioni amministrative statali attribuite al sindaco nella sua veste di ufficiale di governo (stato civile, anagrafe, statistica, tenuta dei registi elettorali, ecc.). In questi ambiti, a fronte di riscontrate inadempienze, è previsto un potere sostitutivo da parte del Prefetto stesso attraverso la nomina di un commissario *ad acta*.

Fondamentale nell'ambito in esame è il ruolo dell'istituzione prefettizia poi nel procedimento elettorale, rispetto al quale è garante del suo corretto svolgimento, per far sì che il mandato di rappresentanza affidato dagli elettori ai propri eletti venga a costituirsi nel pieno rispetto delle regole che assicurano l'effettività della competizione fra i diversi schieramenti, nonché della ininterrotta permanenza, in capo agli eletti, dei requisiti soggettivi di candidabilità.

E' evidente come le attività nel perimetro delle relazioni con il sistema delle autonomie sia ampio e si riconnetta alla tutela dei diritti politici come

quello di voto, di elettorato attivo e passivo e la loro garanzia in termini di correttezza delle procedure elettorali e di tutela delle minoranze elette in seno agli organi consiliari degli enti locali, o l'Ordinamento dello Stato civile ed Anagrafe.

## 6. *Le funzioni in materia di sicurezza pubblica*

I processi di trasformazione che hanno interessato la nostra società e di cui abbiamo fatto cenno, l'affermarsi di un Paese a democrazia matura ha comportato una profonda evoluzione in particolare delle funzioni di governo della sicurezza come funzione di garanzia dei diritti civili dei cittadini. Garantire la sicurezza significa infatti tenere saldo il tessuto sociale, assicurare una connettività forte ed il superamento delle diseguaglianze per traguardare il benessere sociale. Preme evidenziare da subito che l'art. 117, secondo comma, lett. h) della Costituzione assegna allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza[16].

Nel quadro dei principi costituzionali il sistema della sicurezza trova la propria architettura chiaramente definita dalla legge 121 del 1981 che attribuisce distinti livelli di responsabilità, politica, amministrativa generale e tecnico-operativa.

Preme evidenziare al riguardo come la l. 121 sia il portato di un complesso e lungo iter parlamentare che affonda le proprie radici in una stagione storica del nostro Paese, identificata come gli "anni di piombo", che conobbe drammatici momenti di tensione per gravissimi eventi di criminalità, di eversione, di terrorismo che influirono nella ricerca di pervenire, nel rispetto rigoroso dei principi costituzionali, alla costruzione di un sistema della sicurezza all'altezza della complessità del momento.

La legge 121 fu un punto di svolta, una legge di riforma decisiva che segnò un notevole passo in avanti verso la modernità. Nella stagione buia degli anni di piombo la riforma significò la valorizzazione di un sistema della sicurezza all'insegna dei principi di democrazia e pluralismo. La smilitarizzazione

[16] Molteplici le pronunce della Corte Costituzionale in materia come la sentenza n. 167/2010, la n. 35 del 2011 e la n. 34 del 2012. Più recentemente interessante anche i chiarimenti forniti con sentenza n. 177 del 2020, n. 285 del 2019 e n. 208 del 2018.

della Polizia di Stato segnò un passo in avanti in tale direzione trasformando il vecchio Corpo delle Guardie di pubblica sicurezza in una forza di polizia moderna all'altezza di un Paese in piena fase di sviluppo e che aveva bisogno di un sistema della sicurezza all'avanguardia. Parallelamente si affermo' il coordinamento delle Forze di Polizia affidandolo al Prefetto sul territorio per assicurare il miglior impiego di tutte le forze in campo.

All'osservatore attuale, dopo oltre quarant'anni dal suo varo, il sistema delineato dalla legge 121 si presenta come un sapiente gioco di equilibri che con pesi e contrappesi, definisce con chiarezza ruoli e responsabilità sia in sede centrale che in sede locale con una sostanziale simmetria.

La responsabilità della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica è attribuita a livello centrale al Ministro dell'interno quale Autorità Nazionale di Pubblica Sicurezza cui competono le scelte in materia, gli indirizzi, l'alta direzione dei servizi di ordine e sicurezza pubblica ed il coordinamento nazionale delle Forze di Polizia.

Alla figura prefettizia in sostanza è attribuita una funzione ancora una volta di garanzia, attraverso la responsabilità "generale", ossia non solo di natura amministrativa, ma che partecipa anche della funzione politica finalizzata al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica.

E' bene precisare da subito che il successivo art. 14 attribuisce al Questore la qualifica di Autorità provinciale di P.S. ma ne incanala l'ambito nelle competenze tecnico operative dei servizi di ordine e sicurezza pubblica.

Tale riparto di competenze, di natura funzionale e non gerarchica, chiarisce la portata delle funzioni del Prefetto in materia al quale compete la responsabilità connessa alle scelte dei provvedimenti da adottare tenendo conto delle linee di politica governativa e delle possibili conseguenze in ambito locale. Diversamente al Questore compete l'attuazione dei provvedimenti scelti e la responsabilità tecnico operativa dell'attività conseguente.

La macchina della sicurezza è poi composta anche dalle altre Forze di Polizia come l'Arma dei Carabinieri e Guardia di Finanza e la funzione di coordinamento di queste attribuita all'istituzione prefettizia gioca un ruolo strategico. A tal fine la funzione del Comitato per l'Ordine e la Sicurezza pubblica di cui all'art. 20 della Legge 121 è decisivo. Tale consesso è presieduto dal Prefetto ed è composto dal Questore e dai Comandanti dell'Arma e della GdF. La composizione si allarga poi al Sindaco del capoluogo ed al presidente della provincia e se del caso anche ad altre autorità locali.

L'allargamento agli amministratori locali è significativa ed è in linea con il ruolo spettante agli enti locali in materia di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. Un ruolo che significa un contributo prezioso per affrontare al meglio le reltà locali individuandone le emergenze e trovando soluzioni corali.

Preme evidenziare come il concetto della sicurezza e con esso quello dell'ordine pubblico debbono essere infatti applicati al servizio di diritti e libertà nella piena affermazione dei principi e dei valori della Carta costituzionale e calati nelle singole realtà territoriali.

Da qui la partecipazione degli amministratori locali al Comitato come membri di diritto presenta una valenza molto significativa, per ciò che concerne la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, in quanto si è inteso valorizzare la profonda conoscenza delle problematiche locali ancorando le decisioni alle dinamiche dei luoghi. Le amministrazioni locali possono e debbono fornire agli organi istituzionalmente responsabili dell'ordine e della sicurezza pubblica quel contributo conoscitivo indispensabile ad individuare le priorità degli interventi e il loro attento "dosaggio" per consentire un costante incremento nella fruizione di quel bene prezioso che è la sicurezza pubblica.

D'altronde, nella società contemporanea la declinazione del concetto di sicurezza pubblica in ottica di "sicurezza partecipata", da un lato, e "sicurezza percepita" dall'altro, impone al Prefetto una profonda conoscenza del tessuto sociale e delle sue peculiarità che solo può derivare dal costante e virtuoso confronto e dall'apporto dei rappresentanti delle comunità territoriali locali.

In una prospettiva più moderna il tema della sicurezza fa ingresso infatti nella cura di interessi pubblici originariamente estranei alla concezione più tecnica e tradizionale di sicurezza. L'affermazione di modelli sociali che perseguono logiche inclusive e di recupero di situazioni di marginalità, porta verso una qualità della vita sociale nella quale la dimensione della sicurezza appare sempre più centrale per la coesione dei territori e predica un'allargamento della platea dei soggetti chiamati ad attive responsabilità. L'evoluzione del concetto di sicurezza come diritto di libertà predica infatti che per potersi affermare in pieno ci debba essere l'azione sinergica ed il coinvolgimento convinto ed effettivo di tutti i soggetti cui compete garantire l'esercizio dei diritti fondamentali.

In questa nuova dimensione plurale, il ruolo del Prefetto anche qui è allora di *governance* più che di *government*[17] ed è indirizzato nel far convergere verso la tutela della sicurezza come diritto di libertà, al contempo diritto individuale ma anche collettivo[18], tutte le istituzioni tenute a preservarlo operando ciascuna per la parte di competenza.

In tale quadro si è così affermata anche la cd. *Sicurezza urbana*, un concetto ampio ma che sostanzialmente è da ricondurre, in una visione quasi olistica, al benessere della comunità inteso come vivibilità e decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione urbana (urbanistica, sociale, culturale) e recupero delle aree degradate. Sia la legge 125/2008 che successivamente la legge n. 28/2017 e la legge n. 132/2018 hanno puntato a valorizzare le misure necessarie a garantire una strategia di sicurezza urbana anche attraverso uno schema cooperativo di *sicurezza integrata* che veda cioè sinergie operative tra Stato/Regione/Comune.

In tale scenario si colloca il filone le iniziative di collaborazione istituzionale che postulano un grado di integrazione operativa che infondo compattezza tra le istituzioni territoriali ingenerando maggiore fiducia nel cittadino.

A tale riguardo è bene ricordare l'instaurarsi ormai da oltre un ventennio di una proficua linea di azione che ha visto la stipula dei cd. Patti per la Sicurezza tra lo Stato ed il sistema delle autonomie e per essi tra le Prefetture e le Regioni e/o i Comuni. Una consuetudine preziosa che ha significato la capacità di affrontare da diverse angolazioni il tema della sicurezza in una chiave sia di prevenzione che di repressione delle fattispecie di illecito. Ciò per consentire di fornire in modo più efficace un quadro di risposte coese e funzionali alle esigenze vere avvertite dalle comunità e che generano spesso quella percezione d'insicurezza pur a fronte di dati statistici di segno diverso.

D'altronde è ormai consapevolezza comune che una risposta di sicurezza non possa essere assicurata solo con politiche di prevenzione e repressione *tout court,* ma ci sia necessità di lavorare parallelamente in modo efficace su un'azione importante di prevenzione sociale e di recupero delle fragilità sociali presenti nei territori nelle aree urbane come in quelle interne e rurali.

[17] L. LEGA, *Dal government alla governance della sicurezza*, in Studi in onore di Aldo Buoncristiano, Rubettino.

[18] C. MOSCA, *La sicurezza. Valori, modelli e prassi istituzionali*, Editoriale Scientifica, 2021.

Non è necessario sottolineare peraltro come uno Stato moderno e democratico deve assicurare, in buona sostanza, a tutti i cittadini la vivibilità dei territori, il loro sviluppo rimuovendo o almeno mitigando quei fattori che incidono negativamente sulle condizioni di benessere. La ragione teleologica quindi che presiede a queste funzioni è infatti quella del mantenimento della ordinata e civile convivenza. La tensione dello Stato deve essere quindi tutta e, sempre, protesa ai bisogni delle persone e le funzioni di ordine e sicurezza pubblica devono preordinarsi ad una funzione di totale servizio alla collettività.

E' evidente che si tratti di funzioni che vivono nella collettività, si nutrono del divenire di questa e pertanto debbono fortemente caratterizzarsi dalla capacità di rispondere prontamente all'evolversi della società che muta per sviluppo economico, sociale, per cultura e sensibilità. E' evidente infatti come la domanda di sicurezza sia molto diversa oggi da trenta anni fa o da un secolo fa. Quindi è necessario garantire un aggiornato ed efficace sistema di sicurezza modulato sulla domanda attuale e sulle esigenze sociali espresse dalle nuove comunità.

Tale premessa ci consente anche di comprendere come in tale alveo siano da annoverarsi molteplici funzioni affidate alle Prefetture che concorrono al mantenimento di standard elevati di sicurezza sociale ed economica nei territori.

In tale ambito rientrano anche i cd. provvedimenti di polizia recanti misure limitative dell'attività privata previste dalla legge nell'interesse del mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Si tratta di un perimetro provvedimentale particolarmente ricco che fa riferimento anche se non esclusivo al già citato Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza recato dal R. D. n. 773 del 1931.

Basti ricordare il porto di pistola per difesa personale (art. 42), il decreto di riconoscimento di guardia giurata (art. 133) e per l'esercizio di istituti di vigilanza ed investigazione privata (art. 134), la licenza per la detenzione, vendita e trasporto di esplosivi (art. 47)

## 7. *Il potere di ordinanza*

In linea con la natura di autorità di garanzia con funzioni di riequilibrio e

di regolazione, si pone l'attribuzione, tra le molteplici potestà riconosciute all'istituzione prefettizia, quella senz'altro più delicata quale quella relativa "potere di ordinanza" tradizionale strumento attraverso cui si può sopperire ad eventuali lacune o carenze dell'ordinamento in presenza di avvenimenti e di esigenze di interesse pubblico assolutamente imprevedibili.

E' evidente che, come dianzi si è cercato di chiarire a piu' riprese, il Prefetto quale organo di chiusura dell'ordinamento, è attribuitario di una funzione di garante del perseguimento dell'interesse generale e del superamento pertanto delle condizioni che si frappongono rispetto allo sviluppo dei territori.

Tali finalità sono perseguite dall'istituzione prefettizia quindi non solo attraverso l'esercizio delle funzioni riconosciutegli in materia di ordine e sicurezza pubblica e, piu' in generale, di coordinamento degli attori territoriali e per la legalità dell'azione amministrativa degli uffici statali, ma altresi' e, direi, soprattutto, con quella solerte ed attenta attività di ricucitura delle smagliature del sistema per mantenere vitali le condizioni sociali ed economiche necessarie per una positiva convivenza civile.

In tale quadro si muove il potere di ordinanza che, attesa la sua straordinarietà, è vincolato alla piena rispondenza ai valori costituzionali e che comporta l'adozione di provvedimenti come ad esempio quello di divieto di pubbliche manifestazioni, che incidono sensibilmente sulla vita sociale. Si tratta di provvedimenti importanti per la vita dei cittadini e che quindi vanno assunti previa un'attenta ricognizione delle situazioni di fatto e di diritto e la corretta analisi dei segnali di pericolosità di determinati eventi e l'attento e bilanciato contemperamento degli interessi coinvolti.

Presupposto per l'esercizio di tale potestà, prevista da diverse disposizioni di legge, è l'«urgenza», la «grave necessità pubblica», che descrivono la ricorrenza di una situazione eccezionale, la quale impone una pronta tutela dell'interesse pubblico da parte dell'autorità con un provvedimento immediato o con carattere "*extra ordinem*".

Il più ampio potere di ordinanza di necessità è quello riconosciuto al Prefetto dall'art. 2 del citato Testo Unico delle leggi di Pubblica Sicurezza: laddove sia necessario intervenire con immediatezza per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e nella impossibilità di ricorrere tempestivamente ai rimedi ordinari offerti dall'ordinamento giuridico, lo stesso potrà adottare il provvedimento ritenuto indispensabile a tutela degli interessi in gioco.

La Corte Costituzionale già con sentenza n. 8 del 1956 ha precisato che le condizioni da soddisfare per ritenere conformi al sistema attuale le ordinanze in parola sono indispensabili e tassative[19].

## 8. *La potestà sanzionatoria*

Di particolare rilievo per il cittadino è la potestà sanzionatoria attribuita ai Prefetti, che trova nella Legge n. 689 del 1981 la disciplina organica in materia, sia per gli aspetti sostanziali che processuali, degli illeciti amministrativi.

Il processo di depenalizzazione, dovuto anche ad un'azione di deflazione del carico degli uffici giudiziari, che si è sviluppato nell'ultimo ventennio ha ampiamente ampliato la casistica degli illeciti amministrativi con conseguente attribuzione all'organo prefettizio della competenza sanzionatoria al riguardo, che scatta laddove non sia attribuile, come di norma accade, all'ufficio periferico del Ministero nella cui competenza ricade la materia alla quale si riferisce la violazione.

E' evidente anche in questo caso come l'attribuzione al Prefetto s'inscriva nella sua competenza generale e nel suo ruolo di rappresentante generale dell'Esecutivo.

Qui si gioca, direi, ancora una volta la professionalità neutrale del Prefetto che lo legittima all'esercizio di una funzione paragiurisdizionale diretta peraltro non alla tutela di diritti o interessi legittimi di singoli ricorrenti, spettante al giudice, bensì al corretto andamento dell'attività amministrativa quale garante dei canoni di legalità dell'attività amministrativa.

Preme evidenziare inoltre che l'organo prefettizio, nell'esercizio di tale funzione non si limita a comminare la sanzione così punendo il contravventore, bensì valuta la fondatezza della contestazione effettuata dall'organo accertatore così assolvendo ad una funzione di bilanciamento tra l'interesse dello Stato a vedere applicata la sanzione al trasgressore e l'interesse del cittadino a vedere tutelate le proprie ragioni.

[19] La delicatezza e l'impatto sulle comunità di tali provvedimenti impone l'esigenza di garantire che l'adozione degli stessi possa essere sostituita dall'adozione di diversi provvedimenti di natura ordinaria e stabile, come ad esempio una regolamentazione comunale nella materia oggetto dell'ordinanza.

Molteplici le fattispecie sanzionatorie rimesse al Prefetto anche da disposizioni di settore. Su tutte quelle previste dal Codice della Strada e quelle recate dall'art. 75 del d.P.R. 309 del 1990 come successivamente modificato dall'art. 4 *ter*, Legge n. 49/2006, in materia di uso personale di sostanze stupefacenti. Va evidenziato come in tale caso la potestà sanzionatoria è preceduta da un'attività di prevenzione attribuita alla Prefettura presso la quale sono stati da allora istituiti i NOT con il compito di effettuare i colloqui con personale specializzato con gli assuntori al fine di indirizzarli alle strutture terapeutiche per un programma di recupero.

### 9. *La funzione di "mediazione dei conflitti"*

Nell'ampio catalogo di competenze prefettizie è da annoverare la delicata e complessa attività di mediazione nei conflitti sociali, in quelli di lavoro o determinati da crisi aziendali e la salvaguardia dei servizi pubblici essenziali.

Giocano qui, in un complessivo intreccio, le competenze di rappresentanza generale dell'Esecutivo come quelle di garante della coesione sociale e quelle di Autorità Provinciale dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Ancora ascrivibile all'alveo dell'amministrazione generale è la funzione prefettizia di mediazione delle vertenze sindacali e sociali (prevista dalla Legge 12.6.1990, n. 146 sulla regolamentazione dello sciopero nei servizi pubblici essenziali) con la quale è stata delineata una forma di contemperamento tra il diritto di autotutela degli interessi dei lavoratori, proclamato dall'art. 40 della Costituzione, e, parimenti, i diritti della persona anch'essi costituzionalmente garantiti.

Il Prefetto interviene se riscontra il malfunzionamento dell'ordinario meccanismo contrattuale cui consegue il mancato rispetto dei livelli minimi di prestazione dei servizi essenziali e, quindi, nelle ipotesi in cui vi sia fondato pericolo di pregiudizio grave a quei diritti garantiti dalla Costituzione in conseguenza delle modalità di astensione collettiva dal lavoro (si pensi alle limitazioni che potrebbero subire le libertà di movimento, di corrispondenza etc.).

In capo al Prefetto, laddove lo sciopero abbia rilevanza locale, è riconosciuto il potere di adottare, con ordinanza, le misure necessarie a prevenire possibili pregiudizi e tale intervento è teso ad evitare che l'esasperazione del

conflitto tra datori di lavoro e lavoratori possa avere ricadute sull'ordine pubblico e sul godimento dei diritti sociali e civili dei cittadini.

È evidente che tale risultato si raggiunge ove si sostiene fattivamente un accordo tra le parti che possa porre fine al conflitto nell'interesse dell'economia e dei livelli occupazionali.

Diversamente, il Prefetto, quale Autorità provinciale di pubblica sicurezza come dianzi cennato, ha il potere di adottare le misure necessarie a prevenire il pregiudizio ai diritti della persona costituzionalmente garantiti derivanti dallo sciopero.

Seppur non codificate, simili attività di mediazione vengono esercitate non soltanto nelle controversie di lavoro, ma nei più disparati ambiti di interesse per le comunità, in tutte le vertenze fra i diversi gruppi sociali, ogni qualvolta si riveli in sostanza opportuna una mediazione fra posizioni confliggenti.

Tale funzione è riconosciuta "naturalmente" al Prefetto, come dimostra la quotidianità operativa dei "Tavoli di confronto", in quanto la Prefettura, anche in assenza di espressa previsione normativa, è la sede neutrale, come dianzi si è avuto modo di chiarire, ove possono trovare composizione vertenze nella visione del superiore interesse generale.

## 10. *Il contrasto alla criminalità organizzata*

La funzione di garanzia attribuita all'istituzione trova poi esplicazione anche in ambiti particolarmente complessi come quello relativo alle strategie di contrasto della criminalità.

L'azione di vigilanza affinchè si mantengano effettive le condizioni necessarie allo sviluppo ed al progresso sociale ed economico dei distretti territoriali, rimuovendo le situazioni di contagio criminale, è uno dei settori di punta dell'azione prefettizia.

La strategia di contrasto alla pervasione della criminalità organizzata nel tessuto produttivo e l'inquinamento delle procedure che consentono la sottrazione di risorse economiche pubbliche da parte della criminalità organizzata ha reso necessario da tempo adottare meccanismi di prevenzione dei fenomeni.

L'articolato quadro normativo recato dal Codice delle leggi antimafia at-

tribuisce ai Prefetti una pluralità di facoltà da attivare nei confronti di quelle imprese che, in quanto frutto delle attività della criminalita organizzata di stampo mafioso o strumento per la realizzazione di obiettivi illegali di controllo di determinate attività o settori economici, provano ad infiltrarsi nell'economia legale, stravolgendo forma e sostanza delle normali dinamiche di un libero mercato.

L'unità giuridica, l'unità economica dell'ordinamento, il principio di legalità, le istanze fondamentali di funzionamento delle istituzioni locali e del tessuto produttivo fanno da sfondo al potere di precludere all'imprenditore privato, ove sia riscontrato il concreto pericolo di un probabile tentativo di condizionamento mafioso, qualsiasi negoziazione con gli enti pubblici e di bloccare l'esecuzione dei rapporti contrattuali già in atto.

Questo perimetro di competenze viene classificato con l'espressione "documentazione antimafia" ed in questo ambito, la Prefettura procede all'accertamento di cause soggettive ostative e/o alle valutazioni inerenti l'affidabilità dell'impresa (limitatamente a questo specifico profilo). Il rilascio della documentazione antimafia interdittiva determina, in capo all'impresa, uno stato di "incapacita legale a contrarre" con le pubbliche amministrazioni con conseguente impossibilità per la stessa di partecipare a gare d'appalto pubbliche, nonché impone l'obbligo di recesso dai contratti già stipulati, oltreché l'esclusione o la decadenza da ogni forma di erogazione di contributi pubblici.

E' evidente come di recente un simile strumento abbia avuto un'importanza determinante in una fase storica come quella pandemica in cui il sistema pubblico, per fronteggiare lo stato di crisi economica conseguente alla nota pandemia, abbia messo in campo un massiccio sistema di aiuti e sostegni in favore di interi comparti del settore privato e che debba in ogni modo essere scongiurato il rischio che le risorse pubbliche, indispensabili a rimettere in moto l'economia, vengano intercettate da organizzazioni criminali di qualsiasi natura.

Parimenti, oggi con l'avvento del PNRR l'azione di prevenzione assume una straodinaria centralità e pertanto le Prefetture sono impegnate in una sentita azione di controllo.

Preme evidenziare che le attività preventive antimafia, lungi dall'essere semplicemente annoverate fra le svariate procedure amministrative di competenza prefettizia, costituiscono un presidio di legalità e di tutela dell'interesse

generale perchè sono poste a salvaguardia dell'ordine pubblico economico, della libera concorrenza tra le imprese e del buon andamento della Pubblica Amministrazione e, non ultimo, il corretto utilizzo delle risorse pubbliche.

Va evidenziato come, ancora una volta, compiti di una tale delicatezza sono stati affidati dal Legislatore al Prefetto, non solo per il suo stretto rapporto con le forze di polizia (che sono poi i soggetti in possesso delle professionalità e delle tecniche necessarie ad approfondire gli specifici profili d'interesse), ma soprattutto perchè la valutazione di "interdire" una libera impresa, incidendo sulla libera iniziativa economica tutelata dalla Costituzione, deve essere compiuta da una istituzione che sia nelle condizioni di poter adeguatamente ponderare e efficacemente sciogliere il potenziale conflitto fra beni e interessi di primaria rilevanza costituzionale.

Un bilanciamento delicato e complesso che si colloca in quel segmento di funzioni che s'inspira al principio di mantenere in sicurezza il sistema economico pubblico e privato, evitare metastasi che con un effetto contagio potrebbero ingenerare un grave e progressivo detrimento dell'ossatura imprenditoriale sana e la sottrazione di preziose risorse pubbliche con conseguente ulteriore danno per la collettività amministrata.

Preme evidenziare che i tentativi d'infiltrazione mafiosa, nonché la tendenza di questi ad influenzare la gestione dell'azienda sono evidentemente nozioni che afferiscono ad una fattispecie di pericolo, propria del diritto della prevenzione.

Il Consiglio di Stato ha avuto modo di chiarire reiteratamente come il nostro Ordinamento, nell'ancorare l'emissione del provvedimento interdittivo, attesa la sua natura preventiva, all'esistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa, ha necessariamente fatto ricorso ad una clausola generale che, tuttavia non costituisce ovviamente una delega all'arbitrio dell'autorità amministrativa prefettizia, insindacabile da parte del Giudice poiché il pericolo di infiltrazione che legittima il provvedimento costituisce parallelamente anche il suo limite. Ciò significa che oltre agli elementi cd. tipizzati (art. 84, comma 4, lett. a), b), c) ed f), d.lgvo n. 159/2011, il Prefetto può fondare la propria valutazione anche su elementi riscontrati in concreto[20].

[20] In tal senso Corte Cost. sent. n. 57 del 2020 per la quale ha supportare il provvedimento interdittivo possono concorrere anche situazioni indiziarie, che sviluppino e completino le indicazioni legislative.

Attualizzando il tema ad oggi con la necessità di una messa in sicurezza del PNRR, che vede un ingente afflusso di risorse economiche, si è reso necessario intervenire con il D.L. 6 novembre 2021, n. 152, convertito in Legge 29 dicembre 2021, n. 233, che ha introdotto significative modifiche al Codice antimafia con riferimento alle norme recate dal Libro II in materia di emissione della "documentazione antimafia" nelle due tipologie di "Comunicazione antimafia" (art. 87) e "informzione antimafia" (artt. 84, 91 e ss.).

Peraltro e' opportuno anche dar conto sul fatto che il citato provvedimento, innovando rispetto al tradizionale e copioso indirizzo giurisprudenziale formatosi nel tempo in merito all'eventuale contraddittorio preventivo all'emissione dell'interdittiva, ha introdotto il principio del contraddittorio nell'ambito dell'iter procedimentale propedeutico al rilascio delle informazioni antimafia[21].

Senza entrare nello specifico per esigenze di brevità di trattazione, è il caso peraltro di evidenziare che il nuovo procedimento, teso a consentire l'acquisizione di maggiori info e quindi di elementi conoscitivi anche nell'ottica di un *self cleaning*, tuttavia espone il procedimento a quel rischio di permeabilità che la giurisprudenza del Consiglio di Stato antecedente alla riforma aveva evidenziato. Inoltre sembra rischiare di dilatare inesorabilmente i tempi procedimentali con evidenti rischi di progressiva contrazione dell'attività di prevenzione posta in essere con i provvedimenti interdittivi antimafia. Un rischio ed un timore che questo possa ripercuotersi pesantemente sull'azione di contrasto alle infiltrazioni negli appalti pubblici e non solo.

Cio' peraltro non deve far ritenere che il presidio di sicurezza costituito dall'azione delle Prefetture in materia di PNRR sia non efficace, al contrario è in corso una delicata e capillare attività di monitoraggio da parte dei Prefetti con l'ausilio dei Gruppi Interforze nell'analizzare e passare al setaccio ogni progettualità al fine di cogliere con ogni tempestività eventuali situazioni di coinvolgimento criminale.

[21] Il D.L. citato ha introdotto il comma 2 bis dell'art. 92, come sostituito dall'art. 49, comma 1, lett. a).

11. *I compiti in materia di beni confiscati: coordinamento delle iniziative di so lidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso e intenzionali violenti e Com missario straordinario per le persone scomparse*

La funzione di garanzia prefettizia si espande anche in ulteriori funzioni e responsabilità come nelle competenze attribuite ai prefetti in diverse materie. Si ritiene opportuno citarne qui di seguito alcune:

- Decisiva la competenza esercitata in ordine alla destinazione, gestione e monitoraggio sul corretto utilizzo dei beni confiscati a seguito di procedimenti giudiziari penali e/o di prevenzione. In particolare specifiche attività spettano agli speciali Nuclei di Supporto, istituiti ed operanti presso ciascuna Prefettura, ed all'*Agenzia Nazionale per i beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC)* affidata alla direzione di un Prefetto, contemplate sempre dal Codice antimafia; bisogna, in questo caso ed in stretto raccordo con le autorità locali, garantire, da un lato, la migliore allocazione di rilevanti *asset* patrimoniali in favore delle collettività danneggiate dalla presenza delle organizzazioni criminali su uno specifico territorio e, dall'altro, assicurarsi che non vengano utilizzate scorrettamente risorse pubbliche, prevenendo il rischio che gli stessi beni possano di nuovo cadere in mani criminali.
- Parimenti rilevanti le funzioni del *Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso e intenzionali violenti.* Una funzione delicata nella quale lo Stato punta attraverso azione concrete ed aiuti economici a garantire sostegno alle vittime ed ai familiari.
- Di straordinaria attualità la funzione affidata al Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse cui compete il coordinamento tra le amministrazioni statali competenti in materia, il monitoraggio delle attività istituzionali. Il Commissario favorisce inoltre il confronto incrociato tra le informazioni a carattere nazionale sulle persone scomparse ed i cadaveri non identificati in possesso del Sistema dati interforze. Va rammentato che le Prefetture sono tenute all'adozione del Piano provinciale per le persone scomparse che garantisce l'ottimale organizzazione delle ricerche.

## 12. *La gestione delle emergenze*

La funzione di garanzia del sistema di rappresentanza generale del Governo e dello Stato sul territorio si esplica in modo forte nella gestione delle emergenze. Il prefetto qui esprime alla massima potenza il senso istituzionale della sua funzione come abbiamo avuto modo di chiarire ab initio: quella di momento di saldatura del sistema nella fase di massima esposizione a rischio del sistema e della comunità.

Si tratta di uno degli ambiti piu' delicati e piu' esposti a responsabilità come le recenti cronache ci hanno testimoniato per gli interessi in gioco e la delicatezza dei risvolti applicativi.

• Il sistema di *protezione civile* italiano è tra i piu' strutturati ed efficaci a livello internazionale ed assicura una capacità di intervento immediato e capillare H24. Si tratta di un sistema organico che vede il coinvolgimento, nel quadro del principio di leale collaborazione, sia dello Stato che del sistema delle autonomie con il supporto del mondo del volontariato. Lo Stato interviene grazie alle competenze sia del Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri che assicura il coordinamento nazionale che del Ministero dell'interno. Questo opera sia a livello centrale con il Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso pubblico e della Difesa Civile (dove è presente il CON Centro Operativo Nazionale) che sul territorio tramite i Prefetti ed il Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco. Ai sensi dell'art. 9 del Codice di Protezione Civile il Prefetto, al sopraggiungere di eventi naturali o connessi con l'attività umana che per loro natura ed estensione comportano l'intervento coordianato di piu' enti o amministrazioni, assicura il concorso dello Stato e delle relative strutture periferiche per l'attuazione degli interventi urgenti di tutela e soccorso della popolazione. Nel primo campo, senza voler approfondire il complesso riparto di competenze ormai cristalizzato nel nuovo Codice della protezione civile, è indubitabile che, di fatto, al momento del verificarsi dell'evento calamitoso, prima che se ne possa determinare la natura e l'estensione (con la conseguente individuazione dell'autorità competente ad intervenire, in ragione della gravità ed estensione dell'emergenza) il Prefetto costituisce per gli enti locali e per la stessa opinione pubblica il sicuro punto di riferimento cui rivolgersi per consentire il tempestivo avvio della macchina dei soccorsi, con la mobilita-

zione di tutte le forze a disposizione e adeguate allo scenario che via via si va profilando. Questa è l'ennesima conferma che anche in questo delicatissimo ambito la funzione attuale del Prefetto, quale organo di "chiusura" dell'ordinamento come già accennato, è quella di assicurare la pronta risposta istituzionale degli apparati pubblici, ogni qualvolta sia necessario gestire momenti di difficoltà o eventuali patologie del sistema.

- *Difesa civile* - Il Prefetto è, ancora, coinvolto operativamente nella gestione della emergenze di difesa civile, consistente in quel complesso di attività da porre in essere per difendere la popolazione civile da eventi anche di natura bellica, anche non convenzionale, che vedono coinvolto il Corpo nazionale dei vigili del fuoco e segnatamente i suoi gruppi specializzati dei Vigili del fuoco (nuclei NBCR) chiamati a intervenire quando esiste un fondato pericolo di contagio da sostanze nucleari, biologiche, chimiche o radiologiche che potrebbero provocare gravi danni alla collettività, tanto negli aspetti di pianificazione che di concreta gestione dell'emergenza. La *difesa civile* – oggi ridefinita in ambito intenazionale NATO e UE come resilienza – è parte integrante della difesa nazionale e consiste nell'insieme delle attività poste in essere per garantire la continuità dell'azione di governo e delle sue infrastrutture e dalla PA e per salvaguardare l'incolumità dei cittadini e la sicurezza dello Stato, la tutela dei beni e della sopravvivenza economica, produttiva e logistica del Paese, in caso di una grave crisi interna o internazionale anche causata da attacchi terroristici. Si tratta di una funzione delicata e complessa attribuita al Ministero dell'interno dall'art. 14 del decreto legislativo n. 300 del 1999 e che vede svolgere in sede centrale un'attività costante di monitoraggio ed impulso degli enti, delle amministrazioni e delle aziende private (come ad esempio di quelle fornitrici di servizi per i cittadini quali l'illuminazione, gas, telefonia ecc.) per assicurare piani di continuità da attivare in caso di emergenza. La Commissione interministeriale Tecnica di Difesa Civile istituita con D.M. 28 settembre 2001 presso la Direzione centrale della Difesa Civile del Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e Difesa Civile, procede alla cennata ricognizione con funzioni di coordinamento. Parallelamente, in sede locale il Prefetto procede alla necessaria pianificazione adottando il Piano provinciale di difesa civile che in caso di attacco nucleare, radiologico, chimico e biologico che individua gli interventi che saranno da realizzarsi in base alle rispettive competenze, da parte dei diversi attori istituzionali (Vigili del Fuoco, Forze di Polizia, autorità sanitarie, enti

locali ecc.). Costanti le esercitazioni che vengono effettuate nelle Prefetture al riguardo per testare la capacità di immediata predisposizione dei servizi e che vedono coinvolte tutte le istituzioni del territorio ed i soggetti che a vario titolo debbono intervenire per garantire in caso di necessità il presidio di ogni servizio.

- Covid 19 – Al di la' delle competenze previste per legge la gestione di emergenze improvvise trova nel prefetto la figura istituzionale piu' affidabile. Così è stato per la pandemia che ha investito il nostro Paese tra il 2020 ed 2021 e che ha visto attribuite ai prefetti, anche in questa totalizzante nuova dimensione emergenziale, funzioni cruciali dalla normativa emanata nel corso della crisi sanitaria, funzioni che travalicano tanto quelle inerenti l'assetto della forza pubblica necessario a garantire l'attuazione delle disposizioni del governo centrale o a irrogare sanzioni in caso di inosservanza delle disposizioni stesse. Per rimanere solo alle disposizioni più significative può, in questa sede, essere ricordato che le unità di crisi regionali sono tenute a mantenere un contatto costante con la prefettura del capoluogo di regione e che, a livello provinciale, è proprio alle prefetture che è stata delegata l'attivazione dei centro di coordinamento dei soccorsi. Con il decreto "Cura Italia" è stato attribuito, poi, al Prefetto il potere di requisire alberghi o altri immobili per ospitare persone sottoposte a misure di quarantena. Sempre al prefetto sono state attribuite più incisivi potestà su altri organi che rafforzano quelle proprie già descritte in precedenza; si pensi alla facoltà di attribuire ad appartenenti alle forze armate la qualifica di agenti di pubblica sicurezza, al fine di assicurare la migliore e pronta attuazione delle misure emergenziali così come alle forze di polizia municipale, o al personale ispettivo delle aziende sanitarie locali e quello dell'ispettorato del lavoro per assicurare la piena implementazione le misure di contenimento del contagio nei luoghi di lavoro. Alle prefetture, soprattutto, è stato attribuito il delicatissimo compito di vigilare che le aziende rimaste aperte durante il lockdown fossero effettivamente rientranti nelle categorie o nelle filiere autorizzate a continuare lo svolgimento delle proprie attività, fornendo esplicitamente, in caso di positivo riscontro, i necessari permessi. Da evidenziare come il compito affidato abbia avuto sostanzialmente riguardo al bilanciamento tra due diritti costituzionalmente garantiti da un lato quello alla salute dall'altro, quello all'iniziativa economica. Si è ritenuto che per questioni così delicate e gravide di risvolti, non solo per i servizi da garantire ai cittadini in una situazione

particolarmente complessa, ma anche per ragioni di ordine pubblico, classico ed economico, servisse una catena di comando chiara, diretta e rapidissima. Le prefetture dunque hanno svolto un ruolo fondamentale nel corso dell'emergenza pandemica e la capacità operativa di questi organi, anche fra difficoltà e le peculiarità d'intervento in ambiti tradizionalmente sconosciuti lontani dai loro compiti ordinari, è stata, ancora una volta confermata e raf- forzata.

## 13. *I diritti civili e l'immigrazione*

Si è detto fin dall'inizio come il Ministero dell'interno debba essere con- siderato un dicastero di garanzia del libero svolgimento dei diritti fondamen- tali costituzionalmente garantiti. In tale perimetro di competenze non c'è al- cun dubbio che una delle linee di azione di maggior rilievo sia quella dedica- ta alle libertà civili ad esso attribuite dal d.lgvo n. 300 del 1999.

Si tratta di un'area molto ampia che spazia dalla gestione dei flussi migra- tori e della protezione ed accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati politici, ai rapporti con le confessioni religiose. Competenze di primaria importanza per le odierne società poiché riguardo fenomeni epocali trasnazionali che da alcuni decenni interessano l'area del Mediterraneo ma non solo, e che il no- stro Paese, anche per la posizione geografica che ricopre, sta vivendo in mo- do estremamente significativo[22].

La competenza in materia è del Ministero dell'interno e per suo tramite ai prefetti, non tanto con riferimento alle ricadute di ordine e sicurezza o ge- stione delle diverse ipotesi di irregolarità, ma soprattutto per i profili di ga- ranzia del libero svolgimento dei diritti fondamentali della persona (anche dei non cittadini presenti nel territorio nazionale). Sulle tematiche dell'immigrazione, della cittadinanza, del diritto di asilo, dei rapporti con la religione cattolica e le altre confessioni religiose praticate sono attribuite alle prefetture (come organi periferici dell'Amministrazione dell'interno), rile- vanti compiti con l'obiettivo di garantire la tutela alla dignità e dei diritti dell'uomo.

Con specifico riferimento al fenomeno dell'immigrazione, di strettissima

[22] L. LEGA, *Lectio magistralis*, Università Ca' Foscari, luglio 2016.

attualità e grande interesse per l'opinione pubblica, occorre precisare che alla Prefettura - UTG compete una serie di rilevanti attribuzioni assegnate dalla normativa di settore con lo scopo di regolare i flussi migratori, controllare la regolarità dell'ingresso e della permanenza degli stranieri nel nostro Paese, garantendo al contempo la lotta alla immigrazione clandestina e approntando gli strumenti per una piena integrazione dei migranti regolari.

Presso ogni Prefettura opera lo Sportello Unico per l'Immigrazione, cui è affidato il disimpegno delle procedure di assunzione di lavoratori non comunitari, di ricongiungimento familiare per non comunitari etc.. La stessa composizione dello Sportello, costituito con decreto del Prefetto e composto da un rappresentante della Prefettura, da un appartenente ai ruoli della Polizia di Stato e da uno della direzione provinciale del lavoro, testimonia come, anche in questo campo, il soggetto ritenuto dotato delle attitudini necessarie ad applicare le normative di settore sia il Prefetto; sempre in Prefettura è operante il Consiglio Territoriale per l'Immigrazione, presieduto dal Prefetto e composto da rappresentanti delle competenti amministrazioni dello Stato, della regione, degli enti locali, degli enti e associazioni localmente attivi nel soccorso e nell'assistenza agli immigrati, delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro. Il Consiglio Territoriale è uno strumento fondamentale per le politiche dell'immigrazione a livello locale, i cui obiettivi principali sono la programmazione, il monitoraggio, la pianificazione e la verifica delle politiche di integrazione e di accoglienza da realizzare in ogni specifico contesto.

## 14. *La tutela delle libertà religiose*

La libertà religiosa è una delle libertà alle quali si attribuisce specifica tutela sia a livello nazionale che nel quadro normativo internazionale[23]. La Carta Costituzionale attribuisce attenzione puntuale sia come libertà individuale che come libertà collettiva, riconoscendo all'art. 19 il diritto di professare liberamente la propria fede religiosa e praticarne il culto ed il successivo art.

[23] L'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950, ratificata con legge 4 agosto 1955, n. 848 e l'art. 5 della Dichiarazione dell'ONU sulla libertà religiosa del 1981.

20. Si tratta di un diritto pubblico soggettivo azionabile nei confronti dello Stato, escludendo quindi la possibilità di norme che limitino le facoltà garantite dall'art. 19[24].

I rapporti tra lo Stato italiano e le confessioni religiose sono curati dal Ministero dell'interno che attraverso il riconoscimento della personalità giuridica degli enti ecclesiastici, la stipula di intese e la vigilanza garantisce il rispetto delle garanzie costituzionali.

Poiché lo Stato garantisce il pluralismo religioso, tale riconoscimento viene garantito non solo nei riguardi di enti ecclesiastici cattolici ma anche di altre confessioni religiose secondo l'art. 8 della Costituzione. Il riconoscimento della personalità giuridica delle confessioni non cattoliche può essere richiesto alla Prefettura della provincia nella quale hanno sede le loro istituzioni laddove presenti i requisiti previsti tra i quali quelli essenziali sono la conformità all'ordinamento giuridico italiano delle finalità statutarie e delle norme organizzative. Il Ministero opera poi in ordine alla vigilanza sulle attività e sul possesso dei requisiti.

## 15. *Considerazioni conclusive*

C'è oggi più che mai la consapevolezza che, pur in presenza di una forte evoluzione istituzionale, si confermi la necessità di una figura che a livello territoriale incarni concretamente l'unitarietà della Repubblica, alimentando un sistema valoriale condiviso ogni giorno con gli attori istituzionali e non. Cambiano le competenze, cambiano le modalità operative, ma permane l'attualità di questa figura che, forte di un'autorevolezza riconosciuta e della terzietà che la contraddistingue, è in grado di aggregare e di fungere da punto di riferimento sui territori e per i territori. Cio' è ancor piu' vero nei momenti di fragilità del sistema, quando si sente forte l'esigenza di avere un punto di riferimento saldo, sicuro. Un "ammortizzatore istituzionale" quale spesso è stato ed è il Prefetto sul territorio, che ha contenuto ed "ammortizzato" criticità altrimenti lesive per la coesione istituzionale e sociale.

Permane forte, inoltre, la necessità per i Governi centrali di avere "uffi

[24] Sul tema tra gli altri, Astrid, R. ZACCARIA, *Libertà religiosa*, Relazione alla I' Commissione, 2006.

ciali di collegamento" dentro i territori, nelle complessità di questi, specie di quelli più fragili ed aggrediti da tensioni sociali, crisi economica ed infiltrazioni criminali. La funzione di snodo nevralgico nelle dinamiche centro-periferia appare infatti oggi a ben vedere ancor più pregnante ed essenziale, per non perdere il contatto diretto con le comunità ed i loro bisogni[25].

L'istituto quindi non si pone come mero soggetto attuatore degli indirizzi dell'autorità statale, oggi è forse più di prima "orecchio sul territorio" ed imparziale garante del perseguimento dell'interesse generale, nonchè responsabile della tenuta complessiva del sistema. Il Prefetto deve infatti essere capace di fare sintesi nel complesso quadro del policentrismo autonomistico, impegnato nel perseguimento dei principi di sussidiarietà verticale ed orizzontale. Un simile compito emerge con ancora più forza quando, per ragioni diverse, il ruolo e i poteri attribuiti alle amministrazioni locali non risultano sufficienti a fronteggiare situazioni emergenziali o, per qualche ragione, le stesse hanno difficoltà a esplicare appieno i compiti loro affidati.

Non sono mancati in verità nel passato attacchi alla figura del Prefetto, ipotizzandone la non adattabilità al mutato contesto istituzionale e ponendo gli accenti sul ruolo dei prefetti in determinati periodi bui della nostra storia ma, nei fatti, il Legislatore non solo non ha mai profilato alcuna ipotesi alternativa, ma sopratutto ha continuato ad attribuire alle prefetture compiti nuovi e sempre più pregnanti.

Ciò essenzialmente perchè nel panorama dell' ordinamento pubblico italiano, una volta riconosciuta la necessità di individuare una istituzione che possa disimpegnare dei compiti di Amministrazione Generale, l'unica figura ad avere le caratteristiche di "generalista" – per affidabilità, tradizione ed esperienza quotidiana, per bagaglio di professionalità ed autorevolezza riconosciuta – è il prefetto, ritenuto unico possibile interprete di quei compiti accomunati dalla logica unificante della funzione di rappresentanza del go-

[25] Il Prefetto viene nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, a seguito di deliberazione del Consiglio dei ministri. Nell'esercizio delle sue attribuzioni istituzionali il Prefetto dipende gerarchicamente dal Ministero dell'interno, anche se, data la sua competenza molteplice ed interministeriale, è legato funzionalmente ad ogni altro Ministero nell'ambito della cui sfera di attribuzioni svolge la sua azione.

verno centrale ed impegnato a garantire l'ottimale e coerente esplicazione delle autonomie dei territori[26].

Il cittadino oggi chiede che la PA, lo Stato, in sintesi tutti gli uffici pubblici che sono alimentati dal prelievo fiscale, siano capaci di dare risposte concrete alle proprie istanze, una risposta tempestiva che sia adeguata alla soddisfazione delle aspettative per le quali si contribuisce.

Occorre garantire tali aspettative ed entrare in sintonia reale con tale domanda. Questa appare la prospettiva ineludibile nella quale occorre porsi con responsabilità e pragmatismo e ritengo che l'istituzione prefettizia possa ancora offrire un contributo qualificato in ragione della propria professionalità. A garanzia della coesione dei nostri territori e per lo sviluppo del Paese.

[26] La vocazione cd. generalista è stata richiamata nel tempo ripetutamente. Basti citare S. CASSESE, *il ruolo del Prefetto nella società in evoluzione*, in Consiglio di Stato, 11/1991; L. VIOLANTE, Intervento al Convegno Anfaci, Bologna 2009; Claudio Meoli, *Prefetto e prefettura*, in Treccani; A. PAJNO, *Per il prefetto un futuro da sentinella dei diritti*, in Amministrazione Civile, 1/2008.