

IL RUOLO DEL PREFETTO: PROFILI COSTITUZIONALI

Convegno Anfaci, Torino, 2-3 dicembre 2022

di **Annamaria Poggi***

1. Il Prefetto in Assemblea Costituente: tra decollo dell'autonomia locale e trasformazione dell'amministrazione statale

Il periodo di gestazione della Costituzione viene generalmente letto come uno dei più ostili all'istituzione prefettizia. Ed in effetti, a causa del ruolo occhiuto e autoritario che aveva impersonato nel periodo fascista la sua figura veniva vista da autorevoli Costituenti come la prosecuzione di un autoritarismo non più conforme al nascente stato democratico repubblicano, contrassegnato dal pluralismo anche locale¹.

La mia lettura è in parte diversa, poiché ritengo che al di là di tali e a volte comprensibili posizioni ostili al prefetto, il periodo costituente sia stato invece un periodo fondamentale per l'inizio della rielaborazione della sua figura.

La nota invettiva di Einaudi (via al prefetto!) è in realtà una semplificazione di un dibattito assai più articolato svoltosi nella

Seconda Sottocommissione in cui emersero i veri nodi del problema.

Potremmo dire che tre erano le questioni cruciali:

il suo stretto nesso con la burocrazia statale;

il tema della sua sopravvivenza in un contesto che intendeva dare fiato e corpo alle autonomie locali

infine la sua totale identificazione, sino a quel momento, con la provincia.

Quest'ultimo tema era oggettivamente quello più delicato poiché proprio tale identificazione spingeva anche i Costituenti a voler rivedere il ruolo della stessa Provincia.

Insomma della “doppia” faccia della Provincia quella da salvaguardare era quella che si sarebbe meglio connessa con la salvaguardia delle autonomie locali: “Si analizza a fondo la posizione delle province, ci si imbatte in una situazione di equivoco fondamentale: quando si parla di provincia, in sede di riforma strutturale dell'ordinamento statale, si pensa alla

* Professore Ordinario di Diritto Costituzionale presso Università degli Studi di Torino – Facoltà di Giurisprudenza.

¹ Sulla storia dell'istituzione prefettizia v., almeno R. Malinverno, *Prefetto*, in *Noviss. Dig. It.*, XIII, Torino, 1968, 593 ss.; A. Porro, *Il prefetto e l'amministrazione periferica in Italia*, Milano, 1972; V. Mazzarelli, *Prefetto e prefettura (dir. vig.)*, in *Enc. Dir.*, XXXIV, Milano, 1985, 947 ss.; P. Casula, *I prefetti nell'ordinamento italiano*, Milano, 1972; S. Cassese, *Il prefetto nella storia amministrativa*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1983, 1449 ss.; C. Meoli, *Il prefetto nell'ordinamento italiano*, Firenze, 1984; S. Cassese, *Il ruolo del prefetto nella società in evoluzione*, in *Cons. St.*, 1991, II, 1941 ss..



provincia ente autarchico, mentre volgarmente, quando si parla di provincia si pensa alla prefettura”².

Il passaggio è rimarchevole: le discussioni in merito al prefetto si intrecciarono con la sorte delle autonomie locali ed in particolare con la sorte della provincia come autonomia locale: ed infatti se ne parlò con riguardo all’art. 128 (ora abrogato) che nella versione originaria introduceva il principio autonomistico locale (*“Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell’ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni”*).

Ecco allora che gli autonomisti più convinti salvavano la provincia ma volevano l’abolizione del prefetto.

Nella seduta del 27 luglio 1946 Emilio Lussu parlava del prefetto come del “barone” imposto dallo Stato centrale che “con la sua burocrazia sopprime ogni possibilità di vita, stronca ogni iniziativa con un boicottaggio permanente”.

Ma anche coloro che certamente non potremmo considerare fervidi autonomisti spingevano verso l’abolizione del prefetto e la salvaguardia delle province. Sia Tosato che Bozzi nella seduta del 29 luglio 1946 distinguevano nella provincia due facce: quella del decentramento autarchico all’interno della Regione (da conservare) e quella dell’ente amministrativo in rappresentanza dello Stato (da abolire con la soppressione del prefetto).

Qualcuno fece notare che difficilmente lo Stato avrebbe potuto rinunciare ad un proprio presidio sul territorio, per ragioni di ordine generale e di ordine pubblico. Oltre quindi al mantenimento dell’ordine pubblico, vi erano poi ragioni di ordine generale (la vigilanza sul corretto funzionamento delle istituzioni locali) che rendevano irrealistico immaginare la scomparsa dei Prefetti (*“Quando siano affidati alla regione determinati servizi, come strade, trasporti, igiene, se questi servizi non funzionano, bisogna che l’or-*

² Piccioni, Seconda Sottocommissione, 30 luglio 1946.

gano centrale ne sia informato. Quindi, il potere centrale deve vigilare costantemente e vigilare non vuol dire impedire agli organi locali di agire, ma vedere se adempiano alle funzioni loro demandate dalla legge³).

No dunque alle funzioni di controllo preventivo (i controlli di legittimità del Prefetto); no ancora ai Prefetti con “prepoteri” sugli enti locali e no ai Prefetti burocrati. Sì, invece, ad una “funzione” ordinatrice e razionalizzatrice della vita degli enti locali. Una funzione che veniva ritenuta indispensabile e che in altra ottica avrebbe potuto si essere sottratta al Prefetto ma comunque intestata ad altra figura istituzionale (ad esempio il Presidente della giunta o deputazione provinciale nominata dai consigli comunali della circoscrizione)⁴.

Completata la discussione preliminare sul tema delle autonomie, il 1 agosto 1946, venne nominato (dalla Seconda Sottocommissione) un Comitato di redazione per l'autonomia regionale che avrebbe dovuto occuparsi anche di tali temi composto dagli onorevoli Ambrosini, Bordon, Castiglia, Codacci Pisanelli, Einaudi, Grieco, Lami Starnuti, Lussu, Uberti, Zuccarini.

Quel Comitato lavorò nei mesi successivi e riportò in Sottocommissione l'esito dei suoi lavori il 13 novembre 1946. In quella sede Ambrosini riferì come l'argomento più dibattuto fosse stato quello della Provincia e che solo dopo lunghissima discussione si fosse giunti alla decisione di sopprimerla come ente autarchico, e di mantenerla come circoscrizione amministrativa di decentramento regionale. A quel punto all'interno della stessa Sottocommissione si sviluppò un'accesa discussione sul mantenimento o meno della Provincia e in che veste, discussione che

inevitabilmente coinvolgeva anche la sussistenza delle prefetture.

La discussione sfociò in un duplice voto favorevole su un articolo così congegnato: *«Il territorio della Repubblica è ripartito in Regioni e Comuni. La Provincia è una circoscrizione amministrativa di decentramento regionale»*. Quando il 31 gennaio 1947 la norma giunse alla Commissione per la Costituzione in seduta plenaria, si riaccese la discussione. Soprattutto su impulso di Targetti fermamente contrario alla soppressione della Provincia iniziò a formarsi all'interno della Commissione una posizione del tutto peculiare: la Provincia avrebbe potuto permanere come circoscrizione di decentramento regionale e statale, nel senso che i capoluoghi provinciali avrebbero potuto rimanere quali organi di decentramento dello Stato.

Fu così che allora si giunse, su proposta di Ambrosini ad approvare il secondo inciso dell'articolo approvato in Seconda Sottocommissione in tal modo:

«Le Provincie sono circoscrizioni amministrative di decentramento regionale e statale». Questo divenne dunque il testo definitivo del Progetto di Costituzione elaborato dalla Commissione che benne poi portato in maggio in Assemblea Costituente.

Val la pena a questo punto di soffermarsi con attenzione sul passaggio appena segnalato.

La *communis opinio* che sino a quel momento si era formata andava nel senso che il prefetto dovesse sparire perché faccia di un decentramento “gerarchico” dello Stato non più conforme allo sviluppo dell'autonomia locale: doveva cioè essere soppressa quella faccia della Provincia che si identificava con il Prefetto quale organo statale gerarchicamente sovraordinato agli enti locali.

Doveva, invece, rimanere la faccia della

³ Fuschini, Seconda Sottocommissione, 30 luglio 1946.

⁴ Così Bulloni e Terracini, Seconda Sottocommissione, 31 luglio 1946.

provincia come circoscrizione amministrativa di decentramento regionale, ma anche statale in quanto sede geografica di numerose articolazioni territoriali dello Stato (Intendenze di finanza, Provveditorati, Camere di commercio).

Si sarebbe così finalmente sciolto l'equivoco fondamentale che gravava sulla provincia e decisa così la sua destinazione costituzionale.

Ecco allora che si intravede una chiave di lettura che poi si fortificherà e svilupperà successivamente:

Escluso che il Prefetto potesse permanere quale gerarchia amministrativa dello Stato sul territorio, si apriva la strada alla permanenza della Provincia in altra forma ed a una interpretazione del suo ruolo conforme allo sviluppo dell'autonomia locale: sede di decentramento al tempo stesso statale e regionale. Ed infatti, già nei primi interventi in Assemblea plenaria (il 27 maggio 1947), Preti e Rescigno si ponevano in tale scia. Secondo il primo la provincia doveva rimanere quale sede di decentramento poiché è su base provinciale che erano organizzati la Camera di Commercio, la Camera del lavoro, e tutti gli enti in genere che sorgono dalla spontanea coagulazione delle attività economico-sociali. Come pure era provinciale il decentramento di tutti gli enti parastatali, da quelli assicurativi a quelli economici, così come quello delle varie branche della amministrazione statale: l'Intendenza di finanza, l'Ufficio del lavoro, il Provveditorato agli studi, la Direzione delle poste, l'Ispettorato dell'agricoltura, la Questura. Pur dovendo scomparire la Prefettura, secondo Preti, non si sarebbe potuto seriamente pensare di abolire tali forme di decentramento.

Man mano che i lavori dell'Assemblea proseguivano nei giorni successivi si ingrossava la fila di coloro che, contrariamente, alle conclusioni cui erano giunte prima la Seconda Sottocommissione, poi la Commissione per la Costituzione, propendevano certamente per l'abolizione delle prefetture ma ritenevano però necessaria la permanenza della provincia o come sede di decentramento amministrativo regionale e statale⁵, ovvero quale ente autarchico locale⁶.

Fu quest'ultima impostazione a prevalere in maniera netta al punto che il 7 giugno il Presidente della Commissione per la Costituzione Ruini ne prese atto. Prese atto cioè del rovesciamento a 360 gradi dell'impostazione proveniente dalla Commissione per la Costituzione.

In Assemblea prevalsero, in sostanza, più le ragioni "politiche" su quelle "tecniche": lo stato di abbandono del Mezzogiorno che richiedeva presidi territoriali statali specifici; la paura di un centralismo regionale che si potesse sostituire a quello statale; la necessità di preservare posti di lavoro e le necessità di non imporre ai dipendenti degli enti statali presenti nelle diverse province di trasferirsi nel capoluogo della Regione; ; le pressioni provenienti dalle stesse Province... etc...

Le motivazioni politiche vennero esposte con grande chiarezza dall'intervento di Colitto del 3 giugno 1947 che mise in evidenza come, dal punto di vista dell'architettura istituzionale, la creazione della regione avrebbe dovuto condurre all'abolizione della Provincia. Ma, proseguiva, "chi avrà questo coraggio? Chi saprà resistere alle sollecitazioni, alle premure e – sarei per dire – alle minacce che ci vengono da ogni parte d'Italia?"

⁵ Intervento di Rescigno, 27 maggio 1947; intervento di Einaudi, 28 maggio 1947; intervento di Cifaldi, 29 maggio 1947.

⁶ Interventi di Bosco Lucarelli, Carboni e Canepa, 30 maggio 1947; interventi di Bubbio e Abbozzi, 3 giugno 1947; interventi di Di Gloria, Macrelli, Preziosi, Adonnino, 4 giugno 1947; interventi di Belotti, Bruni, Zuccarini, Piccioni, 6 giugno 1947).

Allo stesso modo ne prese atto il Presidente dell'Assemblea Terracini quando nelle giornate del 12 e 13 giugno mise in discussione due ordini del giorno firmati da parecchi Costituenti di schieramenti diversi e tutti convergenti nella conservazione della Provincia o come ente di decentramento regionale e statale o come ente autarchico .

Sulla questione delle prefetture, invece, il muro era compatto: *“Tutti sappiamo che il prefetto in ogni tempo è stato sempre la longa manus del Governo centrale; tutti sappiamo che spesso, e specie durante il fascismo, al prefetto venivano attribuiti poteri, in virtù dei quali era consentito ingerirsi in tutti i rami dell'amministrazione, assumendo così una funzione odiosa e poliziesca; tutti sappiamo dei frequenti contrasti tra l'autonomia del Comune e lo strapotere prefettizio; ma tutto questo non giustifica la soppressione radicale di un organismo, che, come ogni medaglia, ha il suo rovescio”*

E qual'era il rovescio della medaglia?

Il caos e l'incertezza che la stessa sparizione delle Prefetture avrebbe creato: comuni senza una guida tecnico-amministrativa, scomparsi di un controllo di legittimità e di un freno alla corruzione e al malaffare. Per cui, concludeva Romano *“si attui pure una larga autonomia nelle amministrazioni locali, ma se queste dimostrano di non meritarsela o di non saperla usare, è indispensabile l'intervento dell'organo di controllo. Questi controlli potrebbero svilupparsi a mezzo di ispettorati amministrativi da crearsi, utilizzando il personale delle Prefetture, nelle singole Province. Gli ispettori amministrativi statuiranno sulla legittimità degli atti compiuti degli enti autarchici, Comune e Provincia. Contro le statuizioni di ispettori provinciali si potrà ricorrere ad organi di controllo regionali, costituiti da elementi in prevalenza elettivi con l'intervento di funzionari reclutati tra quelli oggi appartenenti al Ministero dell'interno.”*(intervento Romano 27 giugno 1947) La mediazione cui si giunse il 17 luglio 1947 è intuibile dal testo predisposto dal Comitato di redazione:

«Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principî fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano i compiti e le funzioni.

Le Province e i Comuni sono anche circoscrizioni di decentramento statale e regionale.

La istituzione di nuove Province è stabilita con leggi della Repubblica, su iniziativa della Regione, sentite le popolazioni interessate.

Con leggi della Regione, sentite le popolazioni interessate, possono essere istituiti nuovi Comuni e modificate le loro circoscrizioni e denominazioni».

In realtà neppure questa mediazione giunse a termine poichè, come noto, il 20 dicembre 1947 l'Assemblea approvò il testo di quello che poi sarebbe divenuto l'art. 128 secondo cui *“Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principî fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni”*.

È evidente che l'approvazione di un simile articolo lasciava aperte tutte le strade ad future evoluzioni.

Certamente, per quanto qui interessa separava nettamente il destino sino ad allora strettamente intrecciato delle Province con le Prefetture. In qualche misura dunque almeno un equivoco era stato sciolto: veniva meno l'identificazione (anche politica) tra Provincia e Prefetto quali presidi della gerarchia statale sul territorio.

2. La realtà dei Prefetti nel periodo di transizione costituzionale: il via-tico per lo sviluppo successivo

Mentre in Assemblea Costituente si manifestava una netta contrarietà all'istituto prefettizio, “sul campo” le cose andavano diversamente.

Ne la *Storia dell'amministrazione italiana* Guido Melis racconta come le prefetture rappresentarono concretamente la continuità e tenuta dello Stato nel delicatissimo passaggio della liberazione. Quando gli Alleati affidarono provvisoriamente a prefetti “politici”

designati dal CLN tutti i poteri nelle zone liberate del Nord, il Presidente del Consiglio Bonomi “*preoccupatissimo scrisse il 25 aprile 1945 una lettera ai comandi alleati per rivendicare come secondo l’ordinamento amministrativo vigente in Italia sin dal 1865 i prefetti dovessero essere scelti fra i funzionari di carriera*”⁷ concludendo con l’espressa richiesta che anche gli Alleati si adeguassero a tali criteri di esperienza, imparzialità e professionalità. Fu così che il 2 giugno 1945, sciolta l’esperienza del CNL, i prefetti politici furono privati della loro legittimazione e il Governo De Gasperi provvide poi alla loro sostituzione con i prefetti di carriera. L’istituto prefettizio, continua Melis “*riacquistò così, già alla fine del 1945 un rilievo fondamentale non solo nel campo delicatissimo dell’ordine pubblico ma anche in quello della gestione della ricostruzione. Se ne ebbe una prima conferma quando, nel novembre del 1946, De Gasperi convocò i prefetti a Roma per una serie di incontri con il Governo. Le riunioni (...) affrontarono le più urgenti questioni economiche e politiche del dopoguerra: l’uso e l’abuso dell’art. 19 della legge comunale e provinciale, la vigilanza degli enti autarchici, l’ordine pubblico, la politica annonaria e gli ammassi, l’immigrazione clandestina, l’assegnazione delle terre incolte, gli enti di consumo, il mercato nero, gli enti di assistenza etc...*”⁸

Oltre ai compiti, di indubbio rilievo e quantità era la stessa visione di De Gasperi ad assumere un rilievo prospettico di notevole spessore: essi, per De Gasperi, “*avrebbero dovuto costituire l’essenziale anello di collegamento tra la disordinata ma impellente domanda di governo proveniente dalla società del dopoguerra e l’azione pubblica*”⁹.

Tuttavia, la nuova incidenza dei poteri locali si faceva sentire: nonostante la riassunta centralità in sede locale, i prefetti avevano perduto molto dei loro poteri sostanziali.

La legge 8 marzo 1949, n. 277, riformulando l’art. 19 del t.u.l.com.prov. 1934, pur mantenendo il riconoscimento formale della posizione di eminenza del Prefetto rispetto alle altre cariche locali, svuota molti dei poteri precedenti. L’unico settore di competenza che rimane integro è quello della sicurezza pubblica, anche in relazione al rilevante potere di cui all’art. 2 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (t.u.l.p.s.), concernente l’amplissima facoltà del Prefetto di adottare atti contingibili e urgenti per esigenze di sicurezza pubblica. Contemporaneamente, venivano abrogate le norme di tutela del Prefetto sulla vita amministrativa degli Enti Locali

Inoltre, il canale di collegamento centro-periferia una volta rappresentato dai prefetti entrava in crisi dinanzi al contatto diretto centro-politici locali, spesso mediati dai partiti di appartenenza.

Preso atto della situazione e dell’invadenza dei partiti nella vita delle amministrazioni centrali e locali, alcuni prefetti iniziano a “sperimentare” soluzioni innovative tese ad arginare tale invadenza. Sempre Melis racconta come il prefetto di Vicenza Gioacchino Paluan tra il 1953 e il 1958 creò presso il gabinetto della prefettura un ufficio per raccogliere dati, studiare problemi economico-sociali, aiutare le decisioni statali e locali.

In tal modo egli “*avrebbe rappresentato così lo snodo di tutte le politiche pubbliche verso la provincia, unificando in un unico fascio le relazioni locali*”¹⁰. L’esperimento fu interrotto dalla chiamata a Roma di Paluan, ma la via era segnata.

3. Il nuovo ruolo nel contesto del sistema autonomistico: la soluzione

⁷ G. MELIS, *Storia dell’amministrazione italiana*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 409.

⁸ *Ibidem*, p. 410.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Ibidem*, p. 414.

di continuità tra periodo pre-costituzionale e avvento della Repubblica

Si è ora dunque in grado di apprezzare la soluzione di continuità che pur nella confusione del periodo Costituente si era prodotta.

L'avvento del sistema autonomistico costituzionale, in sostanza, poneva le premesse per la permanenza del Prefetto in quel sistema e, al contempo, per un mutamento qualitativo del suo ruolo proprio in quel medesimo contesto.

Nel sistema delle autonomie locali configurato dalla legge comunale e provinciale del 1865 il Prefetto rappresentava il Governo nella Provincia. Toccava a lui la responsabilità dell'esecuzione delle leggi, il coordinamento della pubblica sicurezza, anche con poteri dispositivi della forza pubblica e della forza armata, oltreché la vigilanza sulle pubbliche amministrazioni e la presidenza della deputazione provinciale. In sintesi, similmente al suo omologo francese, assumeva quasi un ruolo politico, dovendo garantire l'aderenza della politica provinciale a quella del Governo centrale¹¹.

In realtà già all'indomani dell'unificazione amministrativa del 1865, con l'istituzione delle propaggini territoriali dei Ministeri (Provveditorati agli studi, Intendenza di finanza, Genio civile...) il collegamento centro-periferia, prima monopolizzato dal Prefetto, si allentava, ed anche l'esplosione dell'amministrazione pubblica del periodo crispino e poi giolittiano conduceva verso un affinamento della sua professionalità.

Il controllo sulle amministrazioni locali e IPAB non venne mai meno ed, inoltre, proprio l'espandersi dell'amministrazione pubblica lo collocava "di fatto" in una posizione peculiare: punto di riferimento

delle amministrazioni locali i cui compiti "sociali" e pubblici si estendevano.

Con la Costituzione repubblicana quasi paradossalmente il suo ruolo nel sistema delle autonomie locali si rafforza. Sia a livello di discussione in Assemblea Costituente, sia sul campo.

Ciò che i Costituenti contestavano, infatti, era la faccia occhiuta ed oppressiva, del suo ruolo quale "controllore", mentre erano del tutto consapevoli della necessità di un coordinamento che il pluralismo territoriale avrebbe comportato.

Sul campo abbiamo appena visto quale considerevole ruolo essi assolsero durante la ricostruzione, soprattutto con i primi quattro Governi De Gasperi (dal 1945 al 1948).

Ed ecco allora che si apriva il varco alla necessità di un presidio di coordinamento in funzione di unità nazionale (che anche in sede locale doveva trovare corpo e consistenza) e che avrebbe inevitabilmente condotto alla permanenza del prefetto, seppure in altra forma e veste.

4. Le conseguenze sulla legislazione ordinaria con la progressiva attuazione compiuta del sistema autonomistico locale

Di lì in avanti, come un fiume carsico, soprattutto a partire dagli anni Settanta l'istituto prefettizio attraversa periodi di apparente scomparsa per poi riemergere in funzione di concreti e specifici interessi, non eliminabili e abbisognevole di composizione¹².

Contestualmente all'avvio dell'esperienza regionale, numerose competenze, prima intestate allo Stato, ed esercitate, per conto di questo, dai Prefetti, vennero trasferite alle Regioni. Un ulteriore

¹¹ G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Bologna, 1996, pagg. 80-81.

¹² Per riflessioni di sistema sul punto v. F. Cuocolo, *Il Prefetto nello "Stato delle autonomie"*, in *Quaderni regionali*, 1991, pp. 529 ss.; S. Cassese, *Il Prefetto come autorità amministrativa generale*, in *Le Regioni*, n. 2/1992, pp. 331 ss..

svotamento di competenze prefettizie si ebbe con la l. n. 142 del 1990, che trasferì altrettante competenze del Prefetto alle Province e ai Comuni. Ancora, un'altra notevole erosione di competenze si è avuta con le riforme Bassanini. Infine il d.lgs. n. 267 del 2000 ha abrogato l'art. 19 della legge comunale e provinciale del 1934, e con esso quello che era stato definito il "formidabile" potere prefettizio di "ordinanza generale". Contemporaneamente, tuttavia, si sviluppa la legislazione di ridefinizione del "posto" del Prefetto nell'ordinamento italiano. A ciò si aggiunge l'altra dimensione dei poteri prefettizi, quelli cioè che egli possiede con riguardo alle amministrazioni centrali (i Ministeri) sempre in sede locale, storia molto più complessa e in qualche misura meno lineare.

Tale ridefinizione è certamente da collegarsi, come ha osservato Marco Cammelli, all'inesistenza (almeno sino alle riforme Bassanini) di un disegno organico di riforma dell'APS (amministrazione statale periferica) che essendo molto variegata ed eterogenea avrebbe necessitato di uno snodo di coordinamento¹³. Proprio tale inesistenza "ha investito frontalmente la figura del prefetto, privato dei tradizionali compiti di tutela, non ancora investito da responsabilità rispetto alle amministrazioni di settore e diviso tra le funzioni di amministrazione, quelle in materia di sicurezza pubblica e la ricerca, in più di un caso coronata da successo, di una nuova interpretazione da dare al ruolo di rappresentante del Governo, declinato in forme ed accezioni sempre più eterogenee"¹⁴

Soprattutto a partire dalle riforme della

fine degli anni Novanta (le più importanti e significative dall'entrata in vigore della Costituzione) la figura del prefetto è leggibile nel suo radicamento territoriale. Sempre Cammelli lo configura all'indomani della prima legge Bassanini: "proprio il prefetto appare oggi destinato a interpretare la propria funzione di rappresentante del Governo nel significato meno "politico" e più amministrativo, vale a dire come garante del coordinamento delle amministrazioni periferiche ricondotte, appunto ma sistema. Un coordinamento (...) che è anche il presupposto per il raccordo con le autonomie territoriali"¹⁵.

Ed, infatti, il primo disegno di rivisitazione aveva indubbiamente una ratio persuasiva e si collocava in un disegno organico: con il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 (ispirato all'esempio francese) venivano trasformate le prefetture in «uffici territoriali del Governo» (U.T.G.), nei quali dovevano essere concentrate tutte le attribuzioni dell'amministrazione periferica dello Stato, riaffermandosi così la sua originaria vocazione di ufficio generalista a competenza diffusa e orizzontale tra più amministrazioni¹⁶.

Con il senno del poi esso era troppo avanzato e non teneva conto dell'indisponibilità dei ministeri a privarsi delle loro ramificazioni territoriali. Pertanto, nel 2004, il legislatore ha formalmente, attraverso l'abrogazione delle norme rimaste inattuato, rinunciato all'auspicata concentrazione organizzativa, puntando, piuttosto, sul rafforzamento degli strumenti di coordinamento tra apparati periferici, statali e locali.

Con il decreto legislativo 29/2004 sono

¹³ Tale amministrazione comprende infatti, diversi livelli: apparati periferici di Ministeri; organi periferici funzionali (capitanerie di porto..)

¹⁴ M. Cammelli, *L'ufficio territoriale del Governo* in A. PAJNO, L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del Governo*, Bologna, il Mulino, 2000, p.171.

¹⁵ *Ibidem*, p. 175. Tra i numerosi sono gli scritti che si incentrano sulla stretta relazione tra l'amministrazione periferica e il ruolo del prefetto, cfr. su tutti E. Gustapane, *Il rapporto tra centro-periferia e l'istituto prefettizio*, in *Nuova rass.*, n. 5/2003, 442 e ss..

¹⁶ Sul punto v. le diverse ricostruzioni di M. Cammelli, *L'Ufficio territoriale del Governo* cit., pp. 165 ss.; e S. CASSESE, *Gli Uffici territoriali del Governo nel quadro della riforma amministrativa*, in *Le Regioni*, 2001, 869 ss..

state ufficialmente ripristinate, anche nella denominazione, le Prefetture, sono state attribuite significative funzioni di coordinamento e raccordo anche a garanzia della leale collaborazione con il sistema delle autonomie.

Nel frattempo, nel 2001 intervenne la revisione del Titolo V della Costituzione che, muovendosi pienamente nel solco dell'art. 5 Cost. ha inteso trovare un punto di equilibrio tra ragioni dell'unità e ragioni della differenziazione territoriale. Il rinnovato Titolo V, infatti, al di là delle molte critiche che le sono state mosse (in parte anche giustificate) non propende infatti per il federalismo, come spesso si sente dire in dottrina, mentre, invece, cerca e ha cercato di attuare completamente l'art. 5 Cost. e, dunque, una trasformazione dello Stato in senso pluralistico, essendo lo Stato costituito da soggetti politici diversi, attraverso l'affermazione che "la Repubblica, pur essendo "una e indivisibile" deve attuare nei servizi che dipendono dallo Stato "il più ampio decentramento amministrativo" e adeguare i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento".

Un disegno di largo respiro ma di complessa attuazione.

Ed infatti la complessità era già insita nella stessa legge di revisione costituzionale che, eliminando la figura del Commissario del Governo, con l'abrogazione dell'art. 124 Cost. e ridefinendo su di un piano di perfetta parità tra lo Stato e le Regioni la disciplina prevista ai sensi dell'art. 127 Cost. in merito al controllo preventivo dello Stato sulle leggi regionali, poneva già problemi di complicata soluzione, in primo luogo proprio con riguardo ai Prefetti.

Questi, infatti, si sono presto trovati a dover reinterpretare il loro ruolo dovendo osservare norme – segnatamente l'art. 13 della legge n. 400/1988 – che si fondavano su disposizioni costituzionali abrogate e, soprattutto

su disposizioni costituzionali che comportavano nuove direttive. Basti pensare alla nuova ripartizione della competenza legislativa tra Stato e regioni, con l'attribuzione alla competenza concorrente di queste ultime di alcune delle materie prima statali, come la tutela e la sicurezza del lavoro, la tutela della salute, le grandi infrastrutture, l'ordinamento della comunicazione.

In tale contesto la prima (ed unica) legge di attuazione del nuovo Titolo V (legge 5 giugno 2003, n. 131 (cd. legge «La Loggia»), ha portata certamente un qualche elemento di chiarimento, contribuendo, a mio avviso ad una evoluzione interpretativa della figura del Prefetto nel nuovo contesto costituzionale.

L'art. 10 della legge, infatti, colmando il vuoto venutosi a creare con l'abolizione del Commissario del Governo, ha introdotto la figura del Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie, le cui funzioni sono state affidate al Prefetto, preposto all'ufficio territoriale di Governo del capoluogo di regione.

Nelle regioni a statuto ordinario ad esso sono state attribuite varie competenze tra cui:

- curare le attività dirette ad assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione tra lo Stato e la Regione, nonché il raccordo tra le istituzioni dello Stato presenti sul territorio, anche attraverso le conferenze di cui all'art. 11 del d.lgs n. 300/1999, al "fine di garantire la rispondenza dell'azione amministrativa all'interesse generale, il miglioramento della qualità dei servizi resi al cittadino e di favorire e rendere più agevole il rapporto con il sistema delle autonomie";
- assicurare la tempestività delle informazioni necessarie all'amministrazione centrale dello Stato ai fini della promozione della questione di legittimità costituzionale sulle leggi

- statutarie e ordinarie delle Regioni;
- promuovere l'attuazione delle intese e del coordinamento tra lo Stato e la regione, nelle materie di cui al 118 Cost., comma 3, in materia di immigrazione, ordine pubblico e sicurezza ed in sede di conferenza Stato-città;
- curare i provvedimenti di esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 120 Cost.;
- l'indizione delle elezioni regionali e tutte le operazioni connesse alla determinazione dei seggi consiliari;
- la raccolta delle "notizie utili allo svolgimento delle funzioni degli organi statali" e la cura dello scambio di informazioni tra Stato e autorità regionali in relazione alle funzioni statali conferite alle regioni e agli enti locali ai sensi del d.lgs n. 112/1998.

A parte talune infelici formulazioni riguardanti la raccolta di notizie e lo scambio di informazioni (che riportano alla mente funzioni di "vigilanza" svolte nel passato) è evidente che il generale compito formulato nella lettera a) costituisce la chiave di lettura del nuovo ruolo: anello di congiunzione tra politica e amministrazione.

Eliminata la figura del Commissario del Governo e ridistribuite le competenze tra i diversi livelli di governo, si rendeva necessario procedere ad una revisione dell'originario assetto organizzativo degli U.T.G. che perseguisse l'obiettivo di creare un unico raccordo delle competenze periferiche statali, capace di dialogare, nel rispetto del principio di leale collaborazione, con le autonomie territoriali.

Coerentemente a tale impostazione, il d.lgs 21 gennaio n. 29/2004, n. 29 ha sostituito l'art. 11 del d.lgs. n. 300/99, attribuendo alla Prefettura-U.T.G. il coordinamento dell'attività amministrativa delle strutture periferiche dello Stato, ed ha definitivamente abbandonato l'idea dell'accorpamento funzionale ed anche

logistico degli Uffici periferici dello Stato nell'ambito degli U.T.G., secondo l'originaria formulazione dell'art. 11 medesimo. Si tratta di un passaggio di notevole rilievo poiché con esso la Prefettura-U.T.G. non è più titolare «di tutte le attribuzioni dell'amministrazione periferica dello Stato non espressamente conferite ad altri uffici», bensì l'ufficiale di collegamento per l'«esercizio coordinato dell'attività amministrativa degli uffici periferici dello Stato».

Il regolamento di attuazione dell' art. 11 d.lgs n. 300/1999, approvato con d.PR 3 aprile 2006, n. 180, ha rivisitato le precedenti norme regolamentari. In particolare nell'art. 1 vengono espressamente elencate le attribuzioni della Prefettura-U.T.G., quale organo periferico del Ministero dell'interno.

Tale ruolo è rafforzato dal fatto che, sempre secondo tale ultima normativa, il Prefetto è coadiuvato, nell'esercizio della sua funzione di coordinamento, dalle Conferenze permanenti (regionali e provinciali) cui partecipano non solo i responsabili di tutte le strutture amministrative periferiche dello Stato o i loro delegati, ma anche il presidente della provincia, il sindaco del comune capoluogo e dei comuni eventualmente interessati dalle questioni di volta in volta trattate.

Le Conferenze permanenti diventano dunque le sedi privilegiate del dialogo, e, quando necessario anche i luoghi della mediazione dei conflitti a livello locale. Il Prefetto può infatti, utilizzarle allo scopo di assicurare agli enti locali una "voce" effettiva al tavolo di concertazione *«ogniqualvolta sia necessario in relazione all'esercizio dei compiti di coordinamento dell'attività amministrativa e del concreto svolgimento dell'intervento sostitutivo»*.

A livello locale, in sostanza, le Conferenze permanenti (regionali e provinciali) assicurano il raccordo tra le diverse realtà amministrative così come la Conferenza

Stato-regioni e dalla Conferenza Stato-Città ed autonomie locali assolvono alla medesima funzione in sede nazionale. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, n. 182 del 2007, recante “Modalità di raccordo tra gli uffici della Conferenza Stato-città ed autonomie locali e le prefetture – Uffici territoriali del Governo, ai sensi dell’articolo 2 del d.P.R. 3 aprile 2006, n. 180” vengono codificate le attività di coordinamento tra le prefetture – UTG e la Conferenza Stato-Città e divise in quattro tipologie: scambio di informazioni, comunicazioni da parte delle prefetture alla Conferenza, acquisizione di elementi ad opera della Conferenza Stato-Città e poteri propositivi del prefetto.

Un secondo passaggio di eguale importanza rispetto al primo è costituito dal fatto che da tale normativa emerge un Prefetto organo terzo, pur nella sua giuridica configurazione di dipendenza dall’amministrazione dell’Interno: tale dipendenza infatti è in sostanza funzionalizzata per un verso all’obiettivo di garantire l’unità (art. 5 Cost.) e per altro a sostenere il principio autonomistico (Titolo V). Un ponte, dunque, tra i principi fondamentali e dell’unità e del decentramento e la struttura organizzativa in cui essi dovrebbero riverberarsi ed attuarsi.

Proprio tale configurazione rende per un verso rigido e formale (v. elencazione compiti della legge) ma per altro verso flessibile il suo ruolo: il raccordo infatti implica anche di sospingere verso un’attuazione “ordinata” del principio di sussidiarietà di cui al primo comma dell’art. 118 Cost.

5. Uno sguardo ai compiti, in continua evoluzione

La salvaguardia dell’ordine pubblico e della sicurezza costituisce uno dei pochi elementi rimasti immutati in un quadro

istituzionale, politico e sociale che si è radicalmente modificato.

Attorno alla metà degli anni Novanta, contestualmente al processo di estensione delle competenze e delle responsabilità del sistema delle autonomie locali varato dalla legge n. 142/90, i Sindaci iniziarono a rivendicare un ruolo più diretto ed incisivo nel governo della sicurezza urbana (dalla richiesta dell’impiego delle polizie locali nell’attività di contrasto e repressione della microcriminalità, a quella di poter indicare priorità di intervento alle autorità di pubblica sicurezza).

Ed è proprio su questo terreno che i Prefetti hanno potuto iniziare a sperimentare concretamente quella funzione di coordinamento e mediazione facendosi promotori e intermediari di «contratti d’area» e «patti territoriali», volti a consentire una collaborazione tra responsabili della pubblica sicurezza e le autorità locali, attraverso quello scambio di dati e informazioni che poi come abbiamo visto, probabilmente in virtù della buona prova fornita sul campo, è stato poi formalizzato nella legge 131 del 2003.

In seguito è stato riformato il «Comitato provinciale dell’ordine e della sicurezza pubblica», al quale, in forza del d.lgs 27 luglio 1999, n. 279, sono stati aggregati – quali membri di diritto – il sindaco del comune capoluogo di provincia e il presidente della provincia, prevedendosi inoltre che, «quando debbano trattarsi questioni riferibili ai rispettivi ambiti territoriali, possano parteciparvi anche i sindaci di altri comuni».

Una legislazione ordinaria che ha di fatto anticipato la riforma del Titolo V e la successiva ripartizione che sull’unico tema è stata poi fatta tra:

a) la materia dell’ordine pubblico e sicurezza sia riservata, in via esclusiva, alla competenza legislativa dello Stato (articolo 117, 2 co., lett. h) e comprendente le misure inerenti alla prevenzione dei reati

o al mantenimento dell'ordine pubblico, riguardante «le funzioni primariamente dirette a tutelare beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume primaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento»;

b) e la sicurezza quale funzione rientrante in tutte quelle competenze concorrenti in cui si collocano i profili della sicurezza, dal governo del territorio alla tutela della salute (art. 117, 3 co.);

c) e, ancora, ogni materia non riservata allo Stato, tra cui certamente la polizia amministrativa locale.

Va peraltro sottolineato come nonostante la disposizione costituzionale si riferisca testualmente solo allo Stato e alle Regioni, la sua concreta attuazione ha comportato necessariamente che le forme di coordinamento riguardassero e coinvolgessero anche gli enti locali per tutte le questioni che implicavano o richiedevano una loro presenza nelle azioni per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Tutto ciò ha inoltre sospinto l'evoluzione normativa circa la composizione ed il funzionamento del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica. Questo importante organo è presieduto dal prefetto, ed è composto dal questore, dai comandanti provinciali dell'arma dei carabinieri e del corpo della guardia di finanza ma anche – come detto – dal sindaco del comune capoluogo e dal presidente della provincia, nonché – in relazione alle questioni trattate – anche dai sindaci degli altri comuni interessati.

Esso si occupa ormai di temi vitali non solo per la sicurezza (classicamente intesa) ma altresì per la tenuta del contesto sociale ed economico produttivo.

Considerazioni analoghe valgono con un peso non certamente inferiore, per le funzioni svolte sul terreno delle politiche

sociali, del disagio socio-economico, delle vertenze sindacali, dell'immigrazione.

Con riguardo alle vertenze sindacali basti pensare ai poteri riconosciuti al Prefetto dalla legge 146/90 in tema di regolamentazione dello sciopero nei servizi pubblici essenziali. Come noto, la legge n. 146/1990 persegue l'obiettivo di realizzare il contemperamento tra l'esercizio del diritto di sciopero e la tutela dei cittadini utenti attraverso meccanismi di gestione pubblicistica del conflitto collettivo. Il legislatore affida in prima istanza la gestione della vertenza all'autoregolamentazione collettiva, attraverso la concertazione dei livelli minimi di prestazioni idonei a garantire i diritti del cittadino; in via subordinata, conferisce all'autorità governativa (Ministro o prefetto) il potere di adottare l'ordinanza di precettazione, nella misura indispensabile alla salvaguardia di posizioni giuridiche di pari rango. Nelle pieghe della legge si è sviluppata in maniera significativa la mediazione del prefetto. Si tratta in realtà del recupero di una funzione in qualche misura antica. Guido Corso rammenta come dopo la svolta liberale del 1902, il prefetto “cessa, se mai lo fu, di essere prevalentemente il tutore dell'ordine pubblico per acquisire il ruolo di mediatore ed arbitro nei conflitti tra padroni e operai”¹⁷.

Tale ruolo è da collegare alla grande attenzione che le prefetture rivolgono alle problematiche del territorio; attenzione non solo circoscritta al momento patologico dell'ordine pubblico, ma che si sviluppa costantemente in ragione dei contatti che questi intrattiene con gli esponenti del mondo del lavoro (lavoratori e imprese) e con le forze sindacali. Ecco allora che la conoscenza del tessuto economico del territorio e l'imparzialità della posizione fanno del prefetto il naturale interlocutore nella promozione del dialogo sociale

¹⁷ *L'ordine pubblico*, Bologna, 1973, p. 47.

tra le parti, onde prevenire situazioni di conflittualità.

Come poi non richiamare il delicatissimo ruolo che essi assumono con riguardo alla gestione dei flussi migratori, dove spesso il suo ruolo si realizza attraverso interventi informali, dove risalta la logica della mediazione neutrale. È il terreno su cui il Prefetto rischia di più, per il peso decisivo dell'indirizzo politico del Ministro dell'Interno cui non può sfuggire. Ma è al tempo stesso e proprio perciò il terreno su cui può mettere alla prova in maniera decisiva la sua opera di mediazione.

Come non ricordare in questa sede il ruolo del Prefetto nel c.d. sgombero dell'ex MOI?

Un'operazione che si presentava di enorme difficoltà data la stratificazione temporale di diversi livelli e immigrazione clandestina e di situazioni eterogenee ma tutte comunque esplosive (compreso il fatto che l'occupazione abusiva consisteva anche nello svolgimento di attività economiche illegali e in condizioni a dir poco precarie in termini di igiene e sicurezza).

In quella circostanza e per più di due anni il ruolo della Prefettura è stato decisivo. Insieme al Comune, alla Compagnia di San Paolo e all'UPM è stato concordato un percorso di accompagnamento allo sgombero in cui i poteri di polizia e di ordine pubblico si sono "piegati" e flessibilizzati rispetto alla situazione.

Solo ancora un rapido cenno al ruolo dei Prefetti nella realizzazione delle grandi infrastrutture, tema anch'esso delicato e reso di notevole complicazione dopo la revisione costituzionale del 2001.

Alcune infrastrutture, come i porti, gli aeroporti civili, le grandi reti di trasporto e di navigazione sono, infatti, assegnate

alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni.

Perciò il procedimento per arrivare alla variazione dello strumento urbanistico che legittima l'ubicazione della progettata infrastruttura può diventare particolarmente complesso: non è infrequente che una delle amministrazioni coinvolte eserciti poteri di veto per superare i quali, e raggiungere l'accordo, sono spesso necessarie modifiche al progetto o alla sua ubicazione.

Come opera il Prefetto in queste circostanze? Guido Corso¹⁸ ha individuato tre modalità della sua azione: la prima è espressione del potere generale in materia di ordine e sicurezza pubblica con ordinanze adottabili "in caso d'urgenza o per grave necessità pubblica" (art. 2 R.D. n. 773/1931, T.U. leggi di pubblica sicurezza), il Prefetto garantisce la sicurezza dei cantieri e il pacifico svolgimento dei lavori. La seconda è una funzione di garanzia della legalità che il prefetto esercita nei confronti delle imprese che concorrono per la realizzazione dei lavori cui si ispirano i cosiddetti protocolli di legalità: ad esempio quello a tutela della trasparenza nella realizzazione delle opere per la viabilità e l'accesso al sito espositivo di Expo 2015 (Milano).

In terzo luogo, vi è un'azione di coinvolgimento del Prefetto nei conflitti di lavoro e nelle crisi di impresa: "situazioni nelle quali egli svolge un ruolo di mediazione tra le parti sociali, analoga a quella che nei casi più importanti, svolge il Ministro del lavoro"¹⁹.

Perciò, conclude Corso, "È la conferma di una legittimazione sociale che il Prefetto italiano ha mantenuto, nonostante l'instaurazione dell'ordinamento regionale e i conati federalistici che sembravano

¹⁸ *Il rappresentante territoriale dello Stato nella realizzazione di infrastrutture o di grandi eventi. Il caso italiano*, in *Rivista ANEACI* 2018, pp. 101 ss..

¹⁹ *Ibidem*, p. 107.

mettere in discussione la sopravvivenza dell'istituto"²⁰.

Il riferimento a questi ambiti materiali, come appunto la sicurezza, che oramai si qualifica come sicurezza ambientale, sanitaria, sociale, lavorativa, riguarda cioè l'intero spettro dei problemi delle nostre società, che sono società dell'incertezza e della precarietà, e che, come ha ben sottolineato A. D'Aloia, "la considerazione al tempo stesso alle tipologie di azione del prefetto, sottolinea ulteriormente che la legalità che costituisce il parametro dell'azione dei prefetti sul territorio, è la legalità dei diritti (il voto, lo sciopero, la fruizione di servizi pubblici essenziali, il buon andamento della Pubblica Amministrazione), dell'eguaglianza (anche sostanziale), della coesione sociale"²¹.

6. Il ruolo assolto durante la pandemia

Il comma 5 dell'art. 3 del decreto-leg n.6 del 2020 ha infatti attribuito ai Prefetti il compito di monitorare l'attuazione delle misure di contenimento avvalendosi delle Forze dell'ordine e delle Forze armate, riconoscendo così all'organo periferico del Ministero dell'Interno, Ministero di garanzia dei diritti civili e sociali dei cittadini e delle libertà, un ruolo fondamentale nella gestione dell'emergenza Covid-19. Nell'esercizio di una funzione imparziale, rispettosa della linea del potere esecutivo e, nel contempo, garante dei diritti costituzionali, civili e sociali dello Stato-comunità, i Prefetti sono stati chiamati ad assumere un ruolo attivo e di assoluta delicatezza nella verifica dei requisiti per la prosecuzione delle attività produttive nella Fase 1, nella verifica del rispetto delle misure contenute nella normativa emer-

genziale, nella salvaguardia della coesione sociale anche in qualità di garante dell'accesso legale alle misure di supporto poste in essere dal Governo, nella realizzazione delle consultazioni elettorali e referendarie in tempo di pandemia e nella redazione di piani operativi per la ripartenza dell'attività didattica in presenza per le scuole secondarie.

Partendo dalla fase 1, il Dpcm 22 marzo 2020²⁶, ha disposto la sospensione, per un periodo temporalmente limitato, di tutte le attività produttive industriali e commerciali non "smartizzabili" ad eccezione: di quelle ritenute essenziali – e pertanto tassativamente individuate mediante il sistema di codificazione ATECO²⁷ –, di quelle funzionali ad assicurare la continuità delle filiere delle attività consentite, dei servizi di pubblica utilità e dei servizi essenziali, delle attività degli impianti a ciclo produttivo continuo dalla cui interruzione potesse derivare un grave pregiudizio all'impianto stesso o un pericolo di incidenti, delle attività dell'industria dell'aerospazio e della difesa, nonché delle altre attività di rilevanza strategica per l'economia nazionale. La normativa, in particolare, ha previsto per le attività riconducibili ai codici ATECO autorizzati o comunque riconducibili alla filiera autorizzata, la mera comunicazione di prosecuzione dell'attività da inoltrare al Prefetto territorialmente competente, il quale all'esito di un'attività di controllo, senza alcun limite temporale, avrebbe potuto sospendere le attività produttive eseguite in assenza dei presupposti indicati dalla normativa; allo stesso tempo, prevedeva un potere autorizzatorio prefettizio per lo svolgimento delle attività a ciclo produttivo continuo, dell'industria dell'aerospazio, della difesa e di quelle

²⁰ *Ibidem*, pp. 107-108.

²¹ *Principio di legalità e sistema delle garanzie: il ruolo del Prefetto nelle dinamiche del disegno autonomistico*, Atti del Convegno *Principio di legalità e sicurezza – aspetti etici, amministrativi e socio-economici*, Parma, 17 novembre 2006.

di rilevanza strategica per l'economia nazionale. La scelta del Governo è stata dunque quella di sospendere, sull'intero territorio nazionale, ogni attività produttiva che non fosse strettamente necessaria a garantire beni e servizi essenziali, demandando ai Prefetti «il potere di valutare quali fossero le attività accessorie e funzionali a quelle essenziali e le attività produttive rilevanti per la produzione nazionale, riconoscendogli, in qualità di rappresentante dello Stato sul territorio, il ruolo di garante dell'equilibrio di principi costituzionalmente garantiti quali il diritto alla salute e la libertà di iniziativa economica». Si è riconosciuto, quindi, già nella prima fase della gestione dell'emergenza, che l'unico strumento utile a contenere il contagio fosse il distanziamento sociale, impedendo i contatti sociali strettamente connessi all'esplosione.

7. Conclusioni con lo sguardo rivolto al futuro (PNRR compreso)

Nell'immediato futuro il nostro Paese dovrà affrontare la sfida del PNRR, cruciale soprattutto per i territori. Si apre dunque, anzi si è già aperta, una nuova sfidante stagione per il sistema locale, in cui nuovamente ma non sorprendentemente, il ruolo del Prefetto sarà cruciale.

Come già in altri momenti di passaggio il pluralismo istituzionale richiede momenti di coordinamento e di raccordo, secondo la stella polare dell'art. 5 Cost. per cui “la Repubblica, pur essendo “una e indivisibile” deve attuare nei servizi che dipendono dallo Stato “il più ampio decentramento amministrativo” e adeguare i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento”.

