

Il prefetto come garante della legalità: il suo ruolo nella prevenzione della corruzione

Prof. Bernardo Giorgio Mattarella

RELATORE

Prof. Gianfranco Pellegrino

CORRELATORE

Matricola 655992

CANDIDATO

INTRODUZIONE 3

CAPITOLO I: L'ISTITUTO PREFETTIZIO IN ALTRI PAESI 5

1. Il prefetto napoleonico ed il prefetto italiano 5
2. Confronto tra la rappresentanza territoriale italiana, francese e spagnola 8
3. L'istituto prefettizio nei diversi paesi europei 16

CAPITOLO II: L'EVOLUZIONE STORICA DEL PREFETTO IN ITALIA 24

1. Il prefetto nella legge del 1865 24
2. Il prefetto nell'età crispina 25
3. L'istituto prefettizio ed il sistema del potere giolittiano 27
4. Il prefetto nel regime fascista 29
5. Il prefetto nello stato repubblicano 34
6. Dalla svolta degli anni 90 alle riforme Bassanini e Madia 36
7. La riforma del titolo V della Costituzione 39
8. L'impatto del nuovo Titolo V 44
9. Il principio di leale collaborazione 46
10. Art. 10 della Legge 131/2003 51
11. Nuovi possibili scenari 55

CAPITOLO III: POTERE E FUNZIONI DEL PREFETTO 58

1. Le principali attribuzioni rimesse al prefetto 58
2. Il prefetto e i suoi rapporti con le altre amministrazioni statali 60
3. Funzione istituzionale 63
4. Funzione di amministrazione generale 65
5. Coordinamento istituzionale 68

- 6. Il prefetto ed il sistema delle autonomie 70
- 7. La funzione in materia di pubblica sicurezza 73
- 8. Il potere di ordinanza 75
- 9. Potere sanzionatorio 77
- 10. Funzione di mediazione dei conflitti 78
- 11. Il contrasto alla criminalità organizzata 79

CAPITOLO IV - IL RUOLO DEL PREFETTO NEL CONTRASTO ALLA CORRUZIONE 82

- 1. Il fenomeno anticorruptivo in Italia 82
- 2. Il sistema anticorruzione in Italia: Legge 6 novembre 2012, n. 190 85
- 3. I soggetti che operano nel sistema anticorruzione: ANAC e Prefetture UTG 89
- 4. Strumenti di contrasto al fenomeno corruttivo: Piani anticorruzione 91
- 5. Il ruolo della Prefettura nella predisposizione dei piani anticorruzione 94
- 6. Strumenti di trasparenza amministrativa 97
- 7. Il ruolo della Prefettura nel contrasto alla corruzione degli appalti pubblici 102
- 8. Il whistleblowing: criticità e proposte 108
- 9. Coordinamento delle Prefetture tramite ISO 37001 112
- 10. I protocolli di legalità 114
- 11. Il prefetto e il segretario comunale: un equilibrio tra autonomia locale e garanzia statale 116

Conclusioni 133

Bibliografia 135

INTRODUZIONE

La figura del prefetto rappresenta una delle istituzioni più radicate e adattabili della storia amministrativa italiana, svolgendo un ruolo cruciale nel mantenimento dell'ordine pubblico e nel coordinamento delle politiche statali a livello locale.

Istituito formalmente nel 1865, il prefetto è stato concepito come il principale rappresentante del governo centrale sul territorio, un'emanazione diretta dello Stato e uno strumento di controllo e mediazione nelle relazioni tra il potere centrale e le comunità locali.

La sua origine e funzione risponde all'esigenza di consolidare l'unità statale in un'Italia appena unificata, caratterizzata da forti diversità regionali e dalla necessità di un'organizzazione capillare capace di integrare territori diversi sotto un'unica *governance* centrale.

Tuttavia, l'istituto prefettizio non è solo una figura amministrativa: la sua evoluzione riflette (e in parte guida) le trasformazioni politiche, sociali e giuridiche del Paese.

L'analisi storica e comparativa del ruolo del prefetto, per quanto riguarda sia l'Italia che altri paesi europei, permette di comprendere meglio l'evoluzione di questa figura e il suo adattamento alle diverse epoche e contesti, partendo dal modello napoleonico e arrivando alla realtà attuale. Il percorso storico del prefetto in Italia attraversa fasi politiche fondamentali, tra cui l'età crispina, l'epoca giolittiana, il regime fascista e l'avvento della Repubblica.

Ogni fase ha contribuito a modellare il ruolo del prefetto, che ha progressivamente assunto funzioni di garanzia dell'unità nazionale, mediazione e tutela dell'ordine democratico.

Le riforme amministrative degli anni '90 e la revisione del Titolo V della Costituzione hanno ulteriormente trasformato il ruolo del prefetto, adattandolo alle esigenze di un sistema amministrativo decentrato e introducendo nuovi strumenti di collaborazione tra il potere centrale e le autonomie regionali.

Sul piano delle funzioni, il prefetto è chiamato a svolgere un'ampia gamma di attività, che spaziano dalla rappresentanza istituzionale, alla gestione della sicurezza pubblica, fino alla mediazione nei conflitti e al contrasto della criminalità organizzata.

Tra i suoi compiti più importanti figurano anche quelli di vigilanza e coordinamento delle amministrazioni locali, in cui opera per mantenere l'equilibrio tra autorità centrale e autonomie locali, promuovendo un dialogo costante.

Negli ultimi decenni, il prefetto ha, inoltre, assunto un ruolo fondamentale nella lotta alla corruzione, specialmente a seguito della Legge 190 del 2012, che ha introdotto un quadro normativo volto a promuovere la trasparenza amministrativa e a prevenire le pratiche illecite.

Attraverso strumenti come i piani anticorruzione, i protocolli di legalità e il coordinamento delle prefetture tramite norme internazionali di prevenzione come l'ISO 37001, il prefetto contribuisce a garantire un'amministrazione pubblica conforme ai principi di integrità e legalità.

La sua figura si pone inoltre come punto di riferimento per il *whistleblowing*, favorendo un contesto in cui i dipendenti pubblici possono segnalare illeciti in modo sicuro.

In sintesi, il presente scritto si propone di offrire una visione completa e articolata della figura del prefetto, tracciandone l'evoluzione storica, le attribuzioni e le funzioni principali, mettendo in luce le peculiarità del sistema italiano rispetto a quelli europei e analizzando il suo ruolo strategico nella governance territoriale, nella tutela della legalità e nella promozione della trasparenza amministrativa.

CAPITOLO I:

L'ISTITUTO PREFETTIZIO IN ALTRI PAESI

1. Il prefetto napoleonico ed il prefetto italiano

Nell'analizzare il modello prefettizio italiano emerge una questione centrale: fino a che punto l'Italia è riuscita a replicare il modello francese, ispirato all'era napoleonica, nella gestione delle proprie amministrazioni locali?

A differenza della Francia, in cui il prefetto riveste un ruolo di vertice indiscusso nell'amministrazione provinciale, il sistema italiano, nonostante il decennio napoleonico tra il 1805 e il 1814, non è mai giunto a conferire al prefetto tale autorità esclusiva.

Come osserva Bruno Strati¹, il sistema amministrativo delineato dalle leggi del periodo repubblicano mostra una coesistenza complessa tra centralizzazione e particolarismo locale.

La figura del prefetto, concepita per un'amministrazione diretta, subì fin da subito limitazioni operative dovute alla presenza di altre autorità e funzionari che interferivano con le sue prerogative. Questa dinamica di interazione, piuttosto che di controllo esclusivo, caratterizzerà anche il periodo post-unitario, con un modello che gli studiosi hanno definito "centralismo debole"².

Questo modello derivava, in parte, dal fatto che in Italia le prerogative delle amministrazioni periferiche non erano mai state completamente sacrificate in favore del centro. Come notato da Sabino Cassese³, sebbene formalmente il Regno d'Italia apparisse come uno Stato fortemente centralizzato, le realtà amministrative

¹ Strati B. (n. 1950), storico e giurista, autore di numerosi studi sull'evoluzione del sistema amministrativo italiano, con particolare attenzione alla figura del prefetto e al rapporto tra amministrazione centrale e autonomie locali.

² STRATI B., Le origini dell'istituto prefettizio, in «Instrumenta», 32 (2007), pp. 615-616.

³ CASSESE S. (n. 1935), giurista e accademico, giudice emerito della Corte costituzionale italiana, è considerato uno dei maggiori esperti di diritto amministrativo e pubblico. Ha pubblicato ampi studi sul sistema amministrativo italiano e sull'interazione tra Stato centrale e autonomie locali.

presentavano un'eterogeneità marcata e delle prassi locali che affiancavano decisioni centrali solo in apparenza uniformi⁴.

Questo localismo tentò spesso di affermarsi, come nel caso del progetto di decentramento amministrativo proposto nel 1861 dal ministro Minghetti, poi ritirato. Inoltre, a partire dal 1862, il governo italiano affiancò al prefetto figure con competenze specifiche su determinate amministrazioni: le direzioni demaniali e fiscali, per esempio, erano direttamente collegate al Ministero delle Finanze, mentre il controllo postale e scolastico veniva esercitato, rispettivamente, tramite i provveditorati e le intendenze locali.

Infine, il sistema di relazioni tra centro e periferia non era solo mediato dal prefetto, ma rafforzato dai legami diretti dei parlamentari con l'amministrazione centrale per ottenere risorse per le loro circoscrizioni, mantenendo un legame diretto tra il territorio e il potere centrale⁵.

In questo senso, il prefetto italiano assumeva un ruolo di mediazione, più simile a quello degli intendenti degli Stati preunitari, come gli intendenti subalpini o i presidi delle province del Regno delle Due Sicilie, piuttosto che alla figura napoleonica francese.

Ciò porta a una conclusione interessante: la centralizzazione del potere, presente in Italia sin dal XVII secolo, avrebbe probabilmente favorito la sopravvivenza di figure simili al prefetto anche nello Stato unitario, anche se con un titolo diverso. Per esempio, in un'ipotetica continuità normativa piemontese, il prefetto avrebbe potuto mantenere la denominazione di intendente, pur svolgendo funzioni sostanzialmente analoghe a quelle attuali.

Questo riflette la capacità degli incarichi amministrativi di adattarsi nel tempo senza perdere la propria funzione fondamentale, che è sempre stata quella di facilitare la comunicazione e l'applicazione delle politiche tra il centro e la periferia.

Con il passare degli anni e l'evoluzione dello Stato, il ruolo del prefetto si trasformò.

⁴ CASSESE S., I caratteri originali della storia amministrativa italiana, in «Le Carte e la Storia», 1 (1999), pp. 7-15.

⁵ SANDULLI A., VESPERINI G., L'organizzazione dello Stato unitario, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1 (2011), pp. 47 e ss.

Verso la fine del XIX secolo, le funzioni amministrative di questa figura furono ridotte a causa dell'aumento di nuovi uffici periferici e di una divisione delle competenze non sempre chiara. Tuttavia, i prefetti videro aumentare le loro attribuzioni "politiche", come nel caso del controllo elettorale.

Durante l'epoca giolittiana, i prefetti furono incaricati di favorire o ostacolare candidati elettorali specifici, a volte intervenendo con promozioni o nomine di funzionari per esercitare pressioni sull'amministrazione provinciale.

Giovanni Giolitti⁶ conferì ai prefetti anche il compito di mediare nelle tensioni sociali, sebbene con risultati variabili. Si sviluppò, quindi, una nuova sfera di attribuzioni politiche, che affiancò le funzioni amministrative, senza alterare il ruolo essenziale del prefetto come intermediario tra il governo centrale e le realtà locali.

L'avvento del Fascismo introdusse nuovi elementi in questo equilibrio tra centro e periferia. Benché il regime avrebbe potuto sostituire i prefetti con i segretari del Partito Nazionale Fascista (PNF) o trasformarli in veri e propri "governatori fascisti", Mussolini preferì mantenere le due figure separate, evitando di concentrare troppo potere nelle mani di un unico organo.

In questo modo, il regime poté applicare il principio del "*divide et impera*" per controllare meglio le diverse autorità locali⁷.

Sebbene i poteri dei prefetti aumentassero, non divennero mai assoluti, poiché il governo continuò a creare enti amministrativi autonomi con rappresentanze locali indipendenti, come l'INPS e l'INAIL.

Le nuove attribuzioni di coordinamento conferite ai prefetti con la legge del 1926 non comprendevano un vero potere sostitutivo nei casi di inadempienza da parte delle autorità controllate, limitandosi a un ruolo di segnalazione all'autorità superiore.

Anche la legge del 1934, che ampliò notevolmente i poteri prefettizi, mantenne sempre i prefetti sotto il controllo del governo centrale tramite il monitoraggio di

⁶ GIOLITTI G. (1842-1928), politico italiano e più volte Presidente del Consiglio dei ministri, è noto per aver guidato l'Italia in età giolittiana (fine XIX - inizio XX secolo), periodo in cui promosse importanti riforme sociali e amministrative e consolidò il sistema politico liberale.

⁷ FRIED R.C., *The Italian Prefect. A Study in Administrative Politics*, New Haven, Yale University Press, 1963; trad. it. *Il prefetto in Italia*, Milano, Giuffrè, 1967, pp. 108-111; 158-162.

varie autorità indipendenti come i carabinieri, i questori, e i segretari federali del PNF⁸.

2. Confronto tra la rappresentanza territoriale italiana, francese e spagnola

La comparazione tra diversi modelli di organizzazione territoriale evidenzia il valore del confronto quando si colgono sia le similarità, sia le differenze tra i vari ordinamenti. Tale analisi, tuttavia, non mira a trasferire in modo meccanico istituzioni o normative da un sistema all'altro, ma a individuare soluzioni già sperimentate e adattabili alle specificità di un ordinamento.

Questo principio generale si applica anche all'analisi della rappresentanza territoriale negli Stati decentrati, dove le figure del prefetto italiano, francese e del delegato del governo spagnolo offrono interessanti spunti di confronto.

In particolare, il prefetto francese e quello italiano, pur condividendo un'origine napoleonica⁹, si sono evoluti in contesti diversi, influenzati dalle rispettive tradizioni storiche, politiche e costituzionali.

La Francia ha conservato una concezione di "ordine pubblico" come categoria costituzionale¹⁰, concetto che in Italia è escluso dalla Costituzione repubblicana e ha un'accezione prevalentemente pratica¹¹.

Inoltre, mentre in Francia la protezione dei diritti fondamentali è legata al "blocco di costituzionalità"¹² e alle tutele europee¹³, in Italia questa tutela è affidata in larga parte alla Costituzione¹⁴.

⁸ Ibidem.

⁹ COMBARIEU V. A., *Des Pouvoirs de Police des Préfets en Général et Spécialement en cas de Troubles*, Paris, Libraires-Éditeurs, 1884; per un profilo storico che mostra il superamento della figura dell'Intendente con quella del Prefetto v. M. Biard, *Les Lilliputiens de la Centralisation*, Champ Vallon, Seyssel, 2007.

¹⁰ JACQUINOT V. N., *Le statut constitutionnel de l'ordre public*, in *Préfets, Procureurs et Maires. L'autorité publique au début du XXIème siècle*, P. Mbongo et X. Latour (dir.), PUAM, Aix en Provence, 2011, 77-89.

¹¹ ESPOSITO V. C., *Libertà di manifestazione del pensiero e ordine pubblico*, in *Giur. Cost.* 1962, 194; PACE A., *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, in *Arch. Giur.* Serafini, 1963, 120; PALADIN L., *Ordine pubblico*, in *Nss. D. I.*, XII, Torino, Utet, 1965, 130; ALLEGRETTI U., *Ordine pubblico e libertà costituzionali*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1976, 486; CORSO G., *L'ordine pubblico*, Bologna, il Mulino 1979; CERRI A., *Ordine pubblico: Diritto costituzionale*, in *Encicl. Giur. Treccani*, XXII, Roma, 1990.

Nel sistema francese, la figura del prefetto incarna una tipica forma di deconcentrazione, fungendo da rappresentante dello Stato nel dipartimento con poteri significativi, come previsto dall'art. 72 della Costituzione francese¹⁵.

Egli svolge un ruolo chiave sia nella mediazione politica tra il governo centrale e le autorità locali, sia nella gestione amministrativa, agendo come responsabile dell'ordine pubblico e come coordinatore dell'azione statale sul territorio¹⁶.

A livello amministrativo, il prefetto supervisiona i comuni e altre entità locali¹⁷, esercita funzioni di polizia¹⁸, gestisce i servizi statali e promuove lo sviluppo economico del dipartimento¹⁹.

L'accentuata decentralizzazione realizzata in Francia ha rafforzato la figura del prefetto come garante dell'unità e della coerenza dell'azione statale, minimizzando il rischio di frammentazione.

Con l'evoluzione del sistema francese, la regionalizzazione ha introdotto la figura del prefetto regionale²⁰, con competenze su sviluppo economico e pianificazione territoriale.

¹² La nozione di "bloc de constitutionnalité" si deve alla giurisprudenza del Conseil Constitutionnel e si collega al valore del preambolo della Costituzione, v. *Décision 44 DC du 16 juillet 1971*, in FAVOREU L. – PHILIP L., *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, 11e éd., Paris, Dalloz, 2001, 238.

¹³ LEBRETON V. G., *Libertés publiques et droits de l'Homme*, Paris, Armand Colin, 2005.

¹⁴ GROSSI V. P.F., *I diritti di libertà ad uso di lezioni*, Torino, Giappichelli, 1991; PACE A., *Problematiche delle Libertà costituzionali*, 3a ed., Padova, Cedam, 2003; CARETTI P., *I Diritti fondamentali*, 2a ed., Torino, Giappichelli, 2005.

¹⁵ ALBERTINI V. J.-B., *Contribution à une théorie de l'État déconcentré*, Bruxelles, Bruylant, 1998; DUPUIS G. – GUÉDON J. – CHRÉTIEN P., *Droit Administratif*, 9e éd., Paris, Armand Colin, 2004; FERSTENBERT J. – PRIET F. – QUILICHINI P., *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, 2009, 23.

¹⁶ HOEPFFNER V. H., *Légalité et opportunité dans l'action des Préfets*, in *Préfets, Procureurs et Maires. L'autorité publique au début du XXIème siècle*, cit., 19-48.

¹⁷ Anche con riguardo al controllo di bilancio.

¹⁸ In altre parole, adotta le misure necessarie al mantenimento dell'ordine pubblico. Le nozioni di polizia e di ordine pubblico vanno rapportate non solo alla tranquillità della vita sociale, ma soprattutto alle misure che riguardano le attività umane in relazione a determinati ambiti, tra cui anche la tutela dell'ambiente. Rispetto agli individui può adottare prescrizioni e autorizzazioni; dispone altresì per l'ordine pubblico delle forze di polizia ed esegue le decisioni giudiziarie.

¹⁹ Ciò sia per la possibilità di ripartizione dei fondi per investimenti, e sia per i suoi rapporti con le forze sociali, imprese, sindacati, ecc.

²⁰ V. MARTINAT P., *Les Régions Clefs de la décentralisation*, cit., 138.

Il già menzionato prefetto regionale ha autorità sui prefetti dipartimentali, con responsabilità di indirizzo e coordinamento degli investimenti pubblici e delle politiche nazionali ed europee di sviluppo regionale.

La normativa francese ha, progressivamente, consolidato il ruolo del prefetto regionale come capo dell'amministrazione statale nella regione, un cambiamento che rispecchia l'impegno della Francia a potenziare la coerenza tra centro e periferia.

Il rafforzamento delle competenze del prefetto, sancito dal decreto del 2010, ha attribuito al prefetto regionale una funzione di supervisione sui prefetti di dipartimento, tranne per alcuni ambiti specifici, consolidando così un sistema che bilancia deconcentrazione amministrativa e coerenza decisionale nelle politiche locali e nazionali²¹.

Il ruolo svolto dal prefetto in Francia è ben esemplificato dalle funzioni che ricopre nell'implementazione delle politiche europee di coesione economica e sociale, compito che include un collegamento diretto con gli uffici della Commissione europea²².

Oltre ai suoi compiti tradizionali, legati alla sicurezza, alla tranquillità e alla salubrità pubblica, il prefetto francese dispone, oggi, di poteri discrezionali estesi, che coprono l'organizzazione intercomunale e il coinvolgimento delle regioni nelle politiche nazionali ed europee.

Il prefetto gestisce, infatti, sia fondi nazionali che europei, avendo un ruolo di primo piano nelle politiche di sviluppo a livello regionale, nazionale e comunitario; dispone, inoltre, di mezzi d'intervento diretti per sostenere le imprese in difficoltà, promuovere la formazione professionale, incentivare la modernizzazione aziendale, facilitare i processi di internazionalizzazione, nonché attuare iniziative di sviluppo economico e di sostegno all'occupazione.

La complessità di questi compiti richiede una struttura amministrativa ben organizzata e dotata di risorse significative sia a livello delle prefetture dipartimentali, che di quelle regionali.

²¹ V. LATOUR X., Territorialité et extraterritorialité dans l'action des Préfets, in *Préfets, Procureurs et Maires. L'autorité publique au début du XXIème siècle*, cit., 49-63.

²² BRUNAZZO M., Cosa ne è del Prefetto francese? La pressione europea sulla Francia della V Repubblica, in *Riv. Trim. Sc. Amm.*, 2003, 41-52.

Questa configurazione ha portato a un riposizionamento dello Stato francese a livello locale, che non va a discapito dell'autonomia degli enti territoriali ma, anzi, definisce meglio il ruolo statale rispetto a queste collettività, facilitando l'operatività dello Stato stesso in un'ottica europea.

In effetti, l'Unione Europea ha contribuito a rafforzare il processo di regionalizzazione francese attraverso il coinvolgimento delle autorità locali nella pianificazione e nella realizzazione delle politiche pubbliche.

In un contesto caratterizzato dalla globalizzazione e dall'integrazione europea, per la Francia è naturale che il nucleo dell'amministrazione attiva dello Stato si trovi a livello locale, con le prefetture che, oltre a coordinare le attività delle collettività territoriali, sono responsabili della pianificazione strategica dei territori.

Le riforme, che in Francia vengono portate avanti da circa quarant'anni, hanno beneficiato del forte spirito di corpo che unisce i prefetti, i quali continuano a costituire una rete coesa e a rappresentare un punto di riferimento sicuro anche per l'attuazione sperimentale di nuove riforme.

In Spagna, invece, il rappresentante dello Stato sul territorio, ovvero il delegato del governo, ha una struttura diversa, frutto della storia e della conformazione del Regno spagnolo.

Prevista dall'articolo 154 della Costituzione²³, questa figura ha il compito di dirigere l'amministrazione statale nelle Comunità Autonome e, quando necessario, coordinarla con l'amministrazione propria della Comunità.

Tuttavia, la figura del delegato del governo in Spagna è, talvolta, percepita come controversa, poiché rappresenta una continuità con la tradizione centralista spagnola, mantenuta anche con l'instaurazione dell'ordinamento delle Comunità Autonome.

Questa figura ha un ruolo politico e amministrativo circoscritto alla supervisione dell'amministrazione statale all'interno del territorio della Comunità, e anche il

²³ EXPÓSITO GÓMEZ E., El Delegado del Gobierno en las Cominidades Autónomas, in Constitución Y Democracia, Editor: Miguel A. Garcia Herrera, Bilbao, Universidad del Pais Vasco, 2004, 543-556. L'art. 154 Cost., così statuisce: «*Un Delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y la coordinará, cuando proceda, con la administración propia de la Comunidad*»

compito di coordinamento tra l'amministrazione centrale e quella regionale è stato tradizionalmente interpretato in modo piuttosto limitato.

Guardando agli ordinamenti di altri paesi, come quello italiano, parte della dottrina spagnola ha riconosciuto il valore di questa figura di rappresentanza statale, che si dimostra utile nel mediare e creare interazioni tra il governo nazionale e le regioni, in particolare per i servizi integrati che necessitano della partecipazione sia delle amministrazioni statali sia di quelle regionali.

A livello provinciale, il delegato del governo ha alle proprie dipendenze i "*gobernadores civiles*", i quali rispondono direttamente al governo centrale.

La funzione del delegato del governo, così come delineata dalla Costituzione, è legata strettamente alla struttura territoriale dello Stato, che comprende Municipi, Province e Comunità Autonome. Allo stesso tempo, questa figura assicura la presenza dell'amministrazione centrale all'interno delle Comunità Autonome, per le quali svolge direttamente i compiti statali.

Tuttavia, il delegato non ha solo una funzione all'interno dell'amministrazione centrale, ma la Costituzione gli assegna anche il compito di coordinare e realizzare la collaborazione tra l'amministrazione statale e quella delle Comunità Autonome.

L'origine politica della figura del delegato del governo deriva dalla figura del Commissario dello Stato presente nella Costituzione italiana, fino alla revisione del Titolo V, piuttosto che dai precedenti storici spagnoli delle Costituzioni del 1845, del 1873 e del 1931²⁴.

Dopo l'entrata in vigore della Costituzione, alcuni studiosi hanno considerato il delegato del governo come un "residuo" del centralismo statale, un'interpretazione, questa, che ha influenzato l'applicazione dell'articolo 154 della Costituzione.

Al momento della costituzione delle Comunità Autonome, quindi, il delegato del governo era visto più come un organo di controllo sulle attività delle Comunità,

²⁴ EXPÓSITO GÓMEZ E., Breves consideraciones sobre la figura del Delegado del Gobierno en las CCAA: sus antecedentes históricos y su desarrollo normativo por el legislador postconstitucional, paper, 2001

piuttosto che come un organismo incaricato di dirigere l'amministrazione statale e coordinare le attività con quelle delle Comunità²⁵.

Successivamente, la legge del 1983 ha modificato questa visione, trasformando il delegato in un simbolo, con funzioni ridotte alla sola trasmissione di informazioni, come se fosse "ambasciatore del governo centrale" presso le Comunità Autonome.

Questa limitazione delle sue funzioni ha impedito al delegato di ricoprire quel ruolo di coordinamento per l'integrazione che la Costituzione avrebbe previsto per lui, impedendone, quindi, l'inserimento nello Stato decentrato²⁶.

In aggiunta, la sovrapposizione con la figura del "*gobernador civil*", a livello provinciale, rendeva il delegato più una figura di rappresentanza formale che non un'autorità effettiva di collegamento tra amministrazione centrale e amministrazioni regionali.

Tuttavia, alla fine degli anni '90, la Spagna ha promulgato la legge n. 6 del 1997, che disciplina l'organizzazione e il funzionamento dell'amministrazione generale dello Stato (LOFAGE), rafforzando la figura del delegato del governo nell'ambito dell'amministrazione territoriale e assegnandogli un ruolo di guida.

Il delegato è divenuto, quindi, l'elemento chiave dell'amministrazione periferica, con una competenza generale all'interno del territorio della Comunità Autonoma²⁷.

Tale evoluzione è stata favorita anche dalla soppressione della carica di governatore civile provinciale, sostituita dal subdelegato del governo, nominato dal delegato della rispettiva Comunità e dipendente gerarchicamente da quest'ultimo.

La LOFAGE ha, quindi, stabilito una struttura organizzativa tripartita composta dall'autorità centrale (il Ministero), dalla sua estensione periferica (le Delegazioni) e dall'autorità di coordinamento (il delegato del governo).

²⁵ CALVO GONZÁLEZ M. A., El Delegado del Gobierno en las Comunidades autónomas, in Revista del Departamento de Derecho Político, Núm. 5. Invierno 1979-1980, 121-127; GONZÁLEZ HERNANDO V. A., El Delegado del Gobierno en las Comunidades Autonomas, Madrid, Panorama 80, 1980.

²⁶ EXPÓSITO GÓMEZ E., Breves consideraciones sobre la figura del Delegado del Gobierno en las CCAA: sus antecedentes históricos y su desarrollo normativo por el legislador postconstitucional, paper, 2001.

²⁷ EXPÓSITO GÓMEZ E., El principio de leal colaboración en el sistema regional español, in Teoría del Derecho e dello Stato, 2005, 359-418.

Dai modelli di comparazione presentati emergono importanti indicazioni per un possibile aggiornamento dell'organizzazione e del funzionamento degli Uffici Territoriali del Governo in Italia e, più in generale, del ruolo del prefetto nell'amministrazione periferica dello Stato.

Tuttavia, i precedenti fallimenti delle riforme suggeriscono che il legislatore potrebbe avere difficoltà a recepire elementi utili di altri ordinamenti, sia per quanto riguarda il rapporto tra Stato e territorio, sia in relazione a un sistema autonomistico articolato in Comuni, Province e Regioni.

Una prima conclusione è che, in contesti regionalizzati, la rappresentanza statale sul territorio resta necessaria. La regionalizzazione, infatti, richiede che tale rappresentanza non sia organizzata più su base provinciale, ma regionale. La regionalizzazione stessa può essere vista come un "completamento" del progetto europeo, che ha progressivamente superato la tradizionale "cecità regionale" delle istituzioni comunitarie²⁸.

Questo cambiamento è dettato non solo dalla volontà politica di coinvolgere i livelli sub-statali nelle decisioni europee, ma anche dall'esigenza pratica di implementare le politiche europee, che necessitano di autorità politiche locali e regionali attive sul territorio.

In Italia, però, la scelta compiuta con la revisione del Titolo V della Costituzione ha seguito una direzione opposta: al posto di una riforma della rappresentanza territoriale, è stato abolito il Commissario del Governo, responsabile del coordinamento tra Stato e Regioni, per sottolineare l'autonomia regionale, un'autonomia che, però, ha poi visto un ritorno di competenze statali attraverso decisioni della Corte costituzionale.

La legge n. 131 del 2003 ha tentato di recuperare il coordinamento tra Stato e Regioni, ma senza successo, privilegiando il raccordo politico attraverso conferenze rispetto a quello istituzionale. In un quadro di incertezza, la struttura della spesa

²⁸ Secondo la nota espressione di IPSEN H.P., *Als Bundesstaat in der Gemeinschaft*, in E. v. Cammerer - SCHLOCHHAUER H. J. - STEINDORFF E., *Probleme des europäischen Rechts*, Festschrift für Walter Hallstein, Frankfurt am Main, 1966, 256, il quale, come è noto, definiva l'atteggiamento di indifferenza del livello comunitario nei riguardi delle prerogative costituzionali riconosciute ai Länder tedeschi come "Landesblindheit".

pubblica dimostra che non si è concretizzata una vera regionalizzazione, poiché la spesa centrale non è diminuita con la creazione delle Regioni e i costi dell'amministrazione centrale restano alti.

Al contrario, in Francia e Spagna, lo Stato centrale continua a svolgere un ruolo attivo di amministrazione e coordinamento tra i diversi livelli di governo.

Inoltre, la stabilità di Comuni, Province e Regioni favorisce l'efficacia politica e amministrativa della rappresentanza statale.

In Italia, il dibattito si è incentrato sulla riorganizzazione della struttura territoriale, con ipotesi di abolizione delle Province e di depotenziamento delle Regioni, idee contrastanti con le esperienze europee, dove dipartimenti, regioni e autonomie locali giocano un ruolo fondamentale²⁹.

3. L'istituto prefettizio nei diversi paesi europei

L'istituto prefettizio in Europa assume forme diversificate a seconda del sistema politico di ciascun Paese, con ruoli che spaziano dalla sicurezza alla gestione territoriale, rispondendo a un contesto istituzionale che può essere centralizzato, decentrato, regionalizzato o federale.

Come visto poc'anzi, in Francia, il prefetto è storicamente il rappresentante statale nelle regioni, con competenze sulla sicurezza pubblica, l'ordine amministrativo e la gestione delle emergenze.

²⁹ Il riferimento non riguarda tanto i molteplici profili di incostituzionalità, che la Corte costituzionale potrebbe risolvere con argomentazioni più o meno solide, come avvenuto nella sentenza n. 198 del 2011 sull'art. 14 del decreto-legge n. 138 del 2011, quanto la possibile violazione dei trattati internazionali sulle autonomie locali, che potrebbe mettere l'Italia sotto osservazione del Consiglio d'Europa. Un caso particolarmente rilevante sembra essere quello legato alle disposizioni del decreto-legge n. 201 del 2011, che introduce l'elezione di secondo grado per i consigli provinciali. Il Trattato sulle autonomie locali, all'art. 3, stabilisce infatti che l'autonomia locale implica il diritto e la capacità effettiva delle collettività locali di disciplinare e gestire, nel rispetto delle leggi, sotto la loro responsabilità e per il bene della popolazione, una parte rilevante delle questioni pubbliche. Inoltre, specifica che tale diritto deve essere esercitato da consigli o assemblee composte da membri eletti attraverso suffragio libero, segreto, paritario, diretto e universale, i quali abbiano organi esecutivi responsabili. In aggiunta, per quanto riguarda la rappresentanza democratica degli enti locali, il trattato precisa che ciò non impedisce il ricorso ad assemblee civiche, referendum o altre modalità di partecipazione diretta dei cittadini laddove previste dalla legge. Anche nella Risoluzione 351 (2012) del Congresso dei poteri locali e regionali, adottata durante la 23^a sessione a Strasburgo dal 16 al 18 ottobre 2012, si raccomanda di mantenere l'elezione diretta dei consiglieri per preservare la democrazia locale a tale livello di governance.

In Spagna e Italia, invece, il prefetto coordina politiche nazionali a livello locale in un sistema di autonomie regionali che garantisce maggior indipendenza alle comunità territoriali.

Diversamente, nei Paesi federali come Austria, Belgio, e Germania, i prefetti (o equivalenti) operano a vari livelli, dai Länder (Austria e Germania) alle regioni linguistiche in Belgio, svolgendo compiti di vigilanza su ordinamenti locali e sicurezza civile.

In generale, comunque, l'istituto prefettizio in Europa si caratterizza per una missione comune di controllo della legalità e protezione dei cittadini, pur adattandosi alle specificità amministrative di ogni Stato, rappresentando così un punto d'incontro tra esigenze locali e direttive centrali³⁰.

Storicamente, l'istituto prefettizio è una figura cardine dell'amministrazione pubblica europea.

La sua origine è spesso attribuita alla Francia napoleonica, dove il prefetto rappresentava un'integrazione tra il controllo centrale e la gestione locale, un modello che ha influenzato diverse nazioni europee. Questa tradizione, tuttavia, ha subito numerosi cambiamenti per rispondere alle evoluzioni politiche e sociali del continente, adattandosi ai diversi sistemi politici nazionali e alle esigenze amministrative contemporanee³¹.

Dal dopoguerra a oggi, l'istituto prefettizio si è consolidato come strumento essenziale per il mantenimento dell'ordine pubblico e per la mediazione tra lo Stato centrale e le istituzioni locali.

Nell'ambito dell'Unione Europea, inoltre, il prefetto assume un ruolo che si espande progressivamente, diventando anche un canale di attuazione delle direttive europee e delle politiche di coesione territoriale.

³⁰ Così, RICQ C., professore dell'Università di Ginevra e presidente del Centro europeo di Osservazione delle Regioni, nella Conferenza tenuto a Roma il 28 marzo 2011, presso la Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno (SSAI) in occasione dell'inaugurazione del master in "Amministrazione del territorio", sull'tema de "L'istituto prefettizio nei diversi paesi europei e in Italia".

³¹ RICQ C. L'istituto prefettizio nei diversi paesi europei e in Italia, Conferenza tenuta a Roma presso la Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno, 28 marzo 2011.

In dettaglio, negli Stati centralizzati, come la Francia e la Grecia, il prefetto incarna il simbolo della continuità dello Stato sul territorio, in un sistema dove il controllo centrale è preponderante³².

In Francia, abbiamo visto che il prefetto è il rappresentante dello Stato in ogni dipartimento e regione, responsabile di compiti critici, quali il coordinamento delle forze di polizia, la gestione delle emergenze, e la supervisione degli enti locali. La sua autorità è particolarmente visibile nelle situazioni di crisi, dove agisce come direttore delle operazioni di protezione civile e ha il potere di prendere decisioni indipendenti per garantire la sicurezza e l'ordine pubblico³³.

Negli ultimi decenni, tuttavia, la Francia ha avviato processi di decentramento, trasferendo alcune competenze alle regioni e ai dipartimenti, un'evoluzione che ha portato i prefetti a rivedere il loro ruolo. Pur mantenendo una forte autorità, il prefetto deve ora lavorare in sinergia con le autorità locali e rispondere a nuove esigenze di coordinamento multilivello, che includono la gestione dei contributi pubblici nazionali ed europei per sostenere iniziative di sviluppo locale e coesione sociale³⁴.

La figura del prefetto francese, pertanto, si configura sempre più come un “mediatore territoriale” tra il governo centrale e le istanze locali, conservando però un potere di controllo e vigilanza sui fondi e sulle politiche pubbliche³⁵.

Negli stati con sistema decentrato o regionalizzato, come in Portogallo, Spagna e Italia, i prefetti agiscono principalmente come coordinatori delle politiche nazionali, pur mantenendo un controllo limitato sulle funzioni legislative e amministrative delle regioni o delle comunità autonome.

In Portogallo, per esempio, l'istituto prefettizio, denominato “*Governadores Civis*,” è stato soppresso nel 2011, simbolo di una progressiva autonomia delle autorità locali che non necessitano più di una supervisione statale diretta, salvo in caso di emergenza.

³² Ibidem

³³ DUBOIS V., e DIDIER D., *Les préfets: de l'État au territoire*, Presses de Sciences Po, 2001.

³⁴ BOULEAU C., *Le préfet et l'État déconcentré: institutions et pratiques*, L'Harmattan, 2010.

³⁵ Ibidem

In Italia, il prefetto è ancora oggi una figura essenziale per il mantenimento dell'ordine pubblico e per la protezione civile, ma deve operare in un quadro che riconosce alle Regioni competenze legislative e amministrative esclusive³⁶. Questo assetto limita la sua autorità in ambiti come la sanità e l'istruzione, delegati alle Regioni, ma rende il prefetto un importante attore nella gestione delle emergenze, del controllo di legalità sugli atti degli enti locali e della coesione territoriale. La figura del prefetto in Italia è, inoltre, coinvolta nella gestione di fondi europei, e ha il compito di assicurare che essi vengano utilizzati in linea con gli obiettivi di sviluppo e coesione definiti dall'Unione Europea.

Negli Stati con sistema federale, come la Germania, Belgio, Austria e Svizzera, il ruolo del prefetto assume contorni particolari, poiché è espressione delle singole entità federate e non dello Stato centrale³⁷.

In Germania, il prefetto (*Regierungspräsident*) è un funzionario statale che risponde alle autorità dei *Länder* e opera come rappresentante regionale, piuttosto che come rappresentante del governo centrale. Il suo ruolo è, essenzialmente, amministrativo e include responsabilità in ambiti specifici come lo sviluppo urbano, la pianificazione ambientale e il controllo degli enti locali.

In Austria, la figura del *Landeshauptmann* (letteralmente “capo della regione” o “governatore”) rappresenta l'autorità di vertice a livello regionale e svolge un ruolo cruciale nel sistema federale austriaco, incarnando una combinazione di funzioni esecutive e amministrative che garantiscono una significativa autonomia rispetto allo Stato centrale. Il *Landeshauptmann*, eletto dal parlamento regionale (*Landtag*) di ciascun *Land* (regione), gode di una considerevole indipendenza operativa nelle questioni che riguardano la gestione locale. A differenza dei prefetti dei sistemi centralizzati, il *Landeshauptmann* non è un semplice rappresentante del governo centrale: esercita una funzione esecutiva autonoma nelle materie che rientrano nelle competenze regionali, e questo lo distingue dai prefetti in Francia e Italia.

In Austria, la Costituzione federale riconosce ai *Länder* competenze legislative e amministrative in numerosi settori, come l'istruzione, la pianificazione urbana,

³⁶ ARMAO F., La governance locale in Italia, Il Mulino, 2007.

³⁷ WATTS RONALD L. *Comparing Federal Systems*. 3rd ed., McGill-Queen's University Press, 2008.

l'ambiente, la sanità pubblica e l'assistenza sociale. Di conseguenza, il *Landeshauptmann* ha il potere di formulare e attuare politiche regionali senza necessitare dell'approvazione statale, agendo come guida politica e amministrativa per il *Land*.

Uno dei tratti distintivi del *Landeshauptmann* è la capacità di collaborare direttamente con il governo federale solo nelle materie che coinvolgono l'interesse nazionale³⁸.

Ad esempio, nella gestione di risorse naturali, infrastrutture e sicurezza civile, il *Landeshauptmann* può operare in modo indipendente, oppure in cooperazione con lo Stato, coordinando piani di sviluppo che rispondono alle necessità locali senza essere vincolato a rigide direttive centrali. In ambito di protezione civile, ad esempio, il *Landeshauptmann* detiene l'autorità di intervenire in caso di calamità naturali, organizzando i soccorsi e stabilendo piani d'intervento per il ripristino del territorio.

Inoltre, il *Landeshauptmann* assume un ruolo di mediazione tra il *Land* e il governo federale, rappresentando gli interessi regionali in assemblee nazionali e internazionali, e negoziando direttamente l'allocazione di fondi federali ed europei destinati al proprio territorio.

Questa funzione mediatica lo rende un attore politico di rilievo, soprattutto quando si tratta di questioni che richiedono una cooperazione interregionale o il coinvolgimento di più *Länder*. Per esempio, in settori come il turismo o la tutela del patrimonio culturale, il *Landeshauptmann* può negoziare accordi di collaborazione interregionale senza necessitare di un'intermediazione statale.

Infine, a livello amministrativo, il *Landeshauptmann* dispone di un apparato burocratico indipendente, con dipartimenti e personale che rispondono alle direttive del governo regionale, e che gestiscono le politiche locali in modo autonomo.

Questa struttura permette una risposta rapida e flessibile alle esigenze del territorio, assicurando che l'amministrazione regionale non dipenda dal governo centrale per le decisioni operative.

³⁸ Ibidem

Il *Landeshauptmann*, così, assume una posizione di comando all'interno del proprio Land, unendo funzioni politiche e amministrative che lo rendono più simile a un *leader* regionale indipendente che a un rappresentante del potere centrale, come avviene nel caso dei prefetti.

Questa autonomia del *Landeshauptmann* riflette il principio di sussidiarietà che caratterizza il federalismo austriaco: il potere è distribuito in modo che le decisioni vengano prese il più vicino possibile ai cittadini.

Il sistema austriaco, infatti, si distingue per il forte rispetto dell'autonomia regionale, lasciando ai *Länder* un margine decisionale ampio e attribuendo al *Landeshauptmann* la responsabilità di rappresentare e proteggere gli interessi della propria comunità, mantenendo però la coesione con lo Stato centrale. Analogamente, in Belgio, i governatori delle Fiandre e della Vallonia agiscono sia come rappresentanti delle autorità centrali che regionali, dimostrando come la natura duale del sistema federale belga influenzi le funzioni e le responsabilità dei prefetti, i quali devono bilanciare le esigenze di entrambe le sfere di governo.

In Svizzera, l'istituto prefettizio assume una configurazione unica, profondamente influenzata dall'assetto federale e decentralizzato del Paese, che riconosce ai Cantoni un'ampia autonomia. Non tutti i Cantoni svizzeri, infatti, prevedono la figura del prefetto: in alcuni, specialmente quelli di dimensioni ridotte come il Cantone di Ginevra, tale figura è assente o è stata integrata in altre funzioni locali, per evitare un ulteriore livello di burocrazia che risulterebbe ridondante in un territorio già fortemente autonomo. In questi Cantoni più piccoli, le funzioni amministrative e di sicurezza sono spesso gestite direttamente dai comuni o da altri uffici cantonali, eliminando la necessità di un intermediario statale come il prefetto³⁹.

Nei Cantoni dove la figura del prefetto è presente, come nel Cantone del Vaud, il prefetto rappresenta l'autorità pubblica a livello di distretto (una suddivisione cantonale) ed è incaricato principalmente del mantenimento dell'ordine pubblico e del controllo di legalità sugli atti comunali. A differenza dei prefetti dei Paesi centralizzati, i prefetti svizzeri non intervengono nelle decisioni economiche o

³⁹ HÄUSERMANN S., *Federalism in Switzerland: Governance, Decentralization, and Reform*, Springer, 2015.

demografiche locali, lasciando tali competenze esclusivamente alle amministrazioni cantonali e comunali.

Questo limite alle loro funzioni rispecchia un principio cardine della Confederazione Elvetica: le comunità locali devono avere la massima libertà di decisione in tutti i settori che le riguardano direttamente, senza intromissioni da parte dello Stato centrale o delle strutture prefettizie.

Il prefetto nei Cantoni svizzeri si occupa prevalentemente di questioni relative alla sicurezza, alla giustizia amministrativa e all'ordine pubblico. In concreto, questo significa che il prefetto ha la responsabilità di coordinare le forze dell'ordine locali, di intervenire in caso di emergenze (ad esempio, per la gestione di eventi di ordine pubblico) e di assicurarsi che le decisioni dei comuni rispettino il quadro legale cantonale e federale.

Cantone del Vaud, ad esempio, il prefetto controlla gli atti comunali per verificarne la conformità con la legislazione vigente e può intervenire per risolvere conflitti tra i cittadini e le amministrazioni locali, agendo talvolta come mediatore. In altri Cantoni, il prefetto ha anche competenze limitate in ambito penale, come nel caso di piccoli reati o di infrazioni stradali, e può sanzionare violazioni che non richiedono l'intervento diretto di un tribunale⁴⁰.

Un aspetto interessante dell'istituto prefettizio in Svizzera è che, nei Cantoni dove è presente, il prefetto opera sotto l'autorità diretta del governo cantonale e non del governo federale, a differenza di quanto avviene nei sistemi centralizzati. I prefetti svizzeri sono nominati dal ministro cantonale competente (di solito quello degli interni o della giustizia), e le loro attività sono strettamente connesse alle politiche del Cantone. Non hanno, quindi, poteri autonomi per rappresentare lo Stato centrale; al contrario, rispondono alle direttive cantonali, rispettando le peculiarità e le priorità del Cantone in cui operano.

Questa configurazione si allinea perfettamente con la filosofia federale svizzera, che vede ogni Cantone come una realtà amministrativa autonoma e autoregolata. Il ruolo del prefetto si limita a garantire la coerenza amministrativa e la sicurezza locale,

⁴⁰ Ibidem

senza però interferire con le decisioni di natura politica o economica prese dalle comunità.

In alcuni casi, i prefetti svizzeri assumono anche un ruolo di mediazione sociale: ad esempio, si occupano di controversie in materia di affitti o di tensioni tra cittadini e amministrazioni locali. Questo aspetto li rende figure accessibili ai cittadini, rafforzando il loro compito di vicinanza sociale.

In conclusione, la funzione del prefetto in Svizzera riflette un'attenzione alle esigenze specifiche dei territori e alla valorizzazione dell'autonomia locale, caratteristiche fondamentali dell'assetto federale elvetico. Nei Cantoni in cui sono presenti, i prefetti operano in una dimensione limitata e specifica, in sintonia con il principio di sussidiarietà e con la tradizione democratica svizzera, in cui le comunità locali sono chiamate a gestire in prima persona le questioni che riguardano il loro sviluppo e benessere, riducendo al minimo l'intervento di autorità sovraordinate⁴¹.

L'evoluzione dell'istituto prefettizio in Europa evidenzia come la figura del prefetto si sia adattata ai cambiamenti dei contesti politici, economici e sociali dei vari paesi. Da rappresentante del governo centrale con ampi poteri di controllo, il prefetto si è trasformato in una figura di mediazione e cooperazione tra lo Stato e le istituzioni locali, spesso in stretto coordinamento con l'Unione Europea. In questo processo, i prefetti svolgono una funzione trasversale di governance territoriale, rappresentando un nodo strategico per il successo delle politiche pubbliche su scala locale e nazionale.

In un'Europa sempre più orientata verso l'integrazione e la cooperazione transfrontaliera, il ruolo dei prefetti ha iniziato a includere anche la gestione dei fondi strutturali e degli aiuti destinati alle regioni meno sviluppate, nel quadro delle politiche di coesione dell'Unione Europea.

I prefetti sono spesso responsabili dell'assegnazione e del monitoraggio di tali fondi, dovendo verificare che siano utilizzati secondo le direttive comunitarie e in linea con gli obiettivi di crescita sostenibile e inclusiva. In particolare, nei Paesi dove i prefetti mantengono un'autorità significativa, come in Italia e Francia, la gestione dei fondi

⁴¹ HÄUSERMANN S., *Federalism in Switzerland: Governance, Decentralization, and Reform*, Springer, 2015.

europei è una funzione prioritaria che contribuisce a rafforzare la coesione tra i territori e ad attenuare le disparità regionali.

In aggiunta, la crescente attenzione dell'Unione Europea per le politiche di sicurezza interna e di protezione civile ha reso il prefetto un attore chiave nel coordinamento delle politiche di sicurezza pubblica a livello locale, specie in tempi di crisi come quelle pandemiche e di migrazione. In questo contesto, i prefetti europei si trovano sempre più frequentemente a gestire situazioni che richiedono interventi rapidi e coordinati tra autorità nazionali e locali, contribuendo a costruire un sistema di sicurezza comune.

In conclusione, sebbene il ruolo del prefetto rimanga incentrato sulla protezione dell'ordine pubblico e sulla garanzia della legalità, la loro funzione si è arricchita di nuove responsabilità che li rendono attori cruciali nella costruzione di un'Europa coesa, resiliente e inclusiva. La diversificazione dei compiti prefettizi, soprattutto nell'ambito della sicurezza, dello sviluppo economico e della gestione delle emergenze, riflette la complessità della governance europea, che richiede una cooperazione sempre più integrata tra centro e periferia, tra enti pubblici e privati e tra i diversi Paesi membri dell'Unione Europea.

CAPITOLO II

L'EVOLUZIONE STORICA DEL PREFETTO IN ITALIA

1. Il prefetto nella legge del 1865

Prima di analizzare le funzioni ed il ruolo del Prefetto in Italia, appare opportuno, innanzitutto, studiare l'evoluzione storica della prefetta figura e dell'organizzazione amministrativa periferica dello Stato, partendo dalla Legge 23 marzo 1865, n. 2248 (Allegato A), fino ai giorni nostri.

Orbene, all'indomani dell'Unità d'Italia, l'amministrazione periferica dello Stato si concretizzava, quasi esclusivamente, nella figura del prefetto⁴².

La Legge comunale e provinciale del 1865 (Allegato A) iniziava con il Titolo I, *"Divisione del territorio del Regno e Autorità governative"*, il cui art. 1 stabiliva la suddivisione del regno in province, circondari, mandamenti e comuni, mentre l'art. 2 disponeva che *"In ogni provincia vi è un prefetto ed un consiglio di prefettura"*.

Le caratteristiche fondamentali dell'istituto prefettizio, delineate nell'art. 3, possono essere riassunte in tre punti principali⁴³.

In primo luogo, il prefetto era il rappresentante unico del potere esecutivo statale a livello provinciale, agendo come un alto funzionario con competenze generali, e non settoriali, e rispondendo al ministro dell'Interno e ad altri ministri per determinate funzioni.

Inoltre, il prefetto svolgeva il ruolo di collegamento tra politica e amministrazione a livello locale. Era anche responsabile della pubblicazione e dell'attuazione delle leggi. In secondo luogo, il prefetto vigilava sull'andamento delle amministrazioni pubbliche, in particolare delle Province e dei Comuni, con il potere di adottare provvedimenti urgenti.

⁴² GHISALBERTI C., Dall'intendente al Prefetto, in Contributo alla storia delle amministrazioni preunitarie, Giuffrè, Milano, 1963.

⁴³ CASULA P., I prefetti nell'ordinamento italiano, Giuffrè, Milano, 1972; MEOLI C. 1984, Il prefetto nell'ordinamento italiano, Firenze.

Infine, il prefetto era l'autorità provinciale per la sicurezza pubblica, con la facoltà di utilizzare la forza pubblica e di richiedere l'intervento delle forze armate. Il prefetto era assistito da un Consiglio di prefettura (artt. 6 e 7) e da un'organizzazione amministrativa essenziale (art. 9), e godeva di importanti immunità nello svolgimento delle sue funzioni (art. 8).

L'impostazione della Legge n. 2248/1865 concepiva, quindi, il prefetto come l'organo periferico centrale dello Stato, con tratti fortemente autoritari, un approccio necessario per il consolidamento dello Stato unitario nelle condizioni sociali, economiche e politiche dell'Italia del 1865.

Non a caso, l'art. 7 prevedeva la figura del sottoprefetto per il circondario, responsabile di attuare gli ordini del prefetto e di intervenire nei casi urgenti⁴⁴.

Secondo gli studiosi, i prefetti, insieme agli insegnanti delle scuole elementari che introdussero l'italiano, contribuirono in modo decisivo alla costruzione dell'unità nazionale, e l'istituto prefettizio è generalmente valutato positivamente almeno fino all'avvento del fascismo⁴⁵.

2. Il prefetto nell'età crispina

Il Regio Decreto del 10 febbraio 1889, n. 5921, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del Regno l'11 febbraio, introdusse un nuovo Testo Unico della legge comunale e provinciale, che rinnovava in maniera significativa il quadro legislativo stabilito nell'Allegato A della Legge n. 2448 del 1865. Sebbene il Titolo I del nuovo testo, intitolato "*Divisione del territorio del Regno e autorità governative e amministrative*", mantenesse alcune somiglianze con il Titolo I dell'Allegato A agli articoli da 1 a 9, esso introdusse due nuovi articoli, il 10 e l'11, che prevedevano l'istituzione di un organo collegiale destinato a diventare fondamentale nell'ordinamento amministrativo italiano per decenni: la Giunta provinciale amministrativa, già prevista dall'art. 64 della Legge 30 dicembre 1888, n. 5865.

⁴⁴ GUSTAPANE E., I prefetti dell'unificazione amministrativa nelle biografie dell'Archivio di Francesco Crispi, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1984, pp. 1034 e segg.; MELIS G., Storia dell'amministrazione italiana. 1861-1993, il Mulino, Bologna, 1996.

⁴⁵ FRIED R.C., Il prefetto in Italia, Giuffrè, Milano, 1967.

Questo organo, presieduto dal prefetto, era composto da due consiglieri di prefettura nominati annualmente dal ministro dell'Interno, e da quattro membri effettivi e due supplenti eletti dal Consiglio provinciale con un mandato di quattro anni, rinnovato per metà ogni due anni. Successive normative modificarono più volte la sua composizione.

Per comprendere il ruolo principale di questo nuovo organo, è necessario innanzitutto osservare che la riforma crispina ampliò notevolmente la platea di soggetti aventi diritto di voto per i Consigli comunali e provinciali e assegnò maggiori responsabilità amministrative agli enti locali⁴⁶.

Questo ampliamento delle competenze rendeva gli enti locali in grado di esprimere una propria linea politico-amministrativa.

In tale contesto, la Giunta provinciale amministrativa assunse un ruolo di “contrappeso” alla crescente autonomia degli enti locali, esercitando una funzione di controllo ampia e dettagliata nei confronti di Comuni e Province, con un’impostazione chiaramente “tutoria”.

A tal proposito, è utile fare riferimento al Titolo II, Capitolo VII e al Titolo III, Capitolo IV del Testo Unico, intitolati rispettivamente “*Della vigilanza e della ingerenza governativa sull’amministrazione provinciale, e delle relative attribuzioni della giunta provinciale amministrativa*” e “*Della vigilanza ed ingerenza governativa sull’amministrazione della provincia*”.

Successivamente, con la Legge 1° maggio 1890, n. 6837, alla Giunta provinciale amministrativa furono attribuite anche funzioni “giurisdizionali,” trasformandola, in sostanza, in un giudice di primo grado per determinate controversie riguardanti prevalentemente enti locali, come previsto dall’art. 3 dell’Allegato E alla Legge n. 2448 del 1865.

Queste controversie, essendo escluse dalla giurisdizione del giudice ordinario, includevano questioni definite “*non comprese nell’articolo precedente*”.

⁴⁶ GRÜNER G., Il prefetto e l’organizzazione amministrativa periferica dello stato, in L’organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra stato nazionale e integrazione europea, a cura di PERIN CAVALLO R., POLICE A., SAITTA F., Vol. I, in A 150 anni dall’unificazione amministrativa italiana, Studi, a cura di Ferrara L., Sorace D., Firenze University Press, Firenze, 2016, pp. 386 ss.

Tali funzioni giurisdizionali vennero poi meno con alcune importanti sentenze della Corte costituzionale negli anni Sessanta del Novecento (in particolare, le sentenze n. 30 del 1967 e n. 33 e n. 49 del 1968).

Dunque, durante l'epoca crispina l'istituto prefettizio acquisì un ruolo e delle funzioni accresciuti, mantenendo questa struttura fino all'avvento del fascismo⁴⁷.

3. L'istituto prefettizio ed il sistema del potere giolittiano

Nel contesto dell'amministrazione periferica statale, l'istituto prefettizio assunse un ruolo di crescente centralità, soprattutto grazie a una concezione estesa dell'ordine pubblico che consentiva al prefetto di mantenere un ampio margine di intervento a livello provinciale.

Con l'espansione delle funzioni pubbliche, infatti, il prefetto si trovò sempre più coinvolto in questioni sociali e amministrative di rilevante importanza, come il lavoro, l'immigrazione, la gestione delle industrie insalubri e il risanamento del territorio e delle condizioni di vita della popolazione⁴⁸.

Questo processo segnò l'inizio di un fenomeno per cui molte delle nuove funzioni amministrative, nate con l'ampliamento dell'azione pubblica, venivano affidate in prima battuta al prefetto, il quale spesso si trovava a dover assumere responsabilità che non trovavano un altro ambito istituzionale dove essere collocate.

In un sistema amministrativo che si faceva sempre più complesso, il prefetto veniva visto come l'intermediario ideale, colui che aveva il compito delicato di fungere da collegamento tra le istituzioni centrali e quelle periferiche.

La straordinaria capacità di Giolitti di gestire l'amministrazione pubblica si rivelò, tra le altre cose, nella sua abilità nel gestire il corpo dei prefetti e l'intera macchina burocratica del Ministero dell'Interno.

⁴⁷ DE CESARE G., L'ordinamento comunale e provinciale in Italia dal 1862 al 1942, Giuffrè, Milano, 1977.

⁴⁸ GRÜNER G., Il prefetto e l'organizzazione amministrativa periferica dello stato, in L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra stato nazionale e integrazione europea, a cura di PERIN CAVALLO R., POLICE A., SAITTA F., Vol. I, in A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana, Studi, a cura di Ferrara L., Sorace D., Firenze University Press, Firenze, 2016, pp. 386 ss.

Dopo la crisi di fine secolo e il rinnovamento del liberalismo in Italia, Giolitti utilizzò il Ministero dell'Interno come uno degli strumenti centrali della sua azione politica e amministrativa. In particolare, il suo governo mantenne un controllo rigoroso sugli enti locali, come dimostrato dai numerosi casi di scioglimento dei consigli comunali e provinciali e dei commissariamenti disposti dallo Stato, a testimonianza di una vigilanza costante e severa sugli enti locali.

Un altro aspetto rilevante fu il tentativo di “*tecnicizzazione*” della gestione dei servizi pubblici, in particolare nella sanità⁴⁹.

Il codice sanitario rappresentò uno degli interventi normativi più significativi di questa fase, cercando di rendere più efficienti e razionali i servizi pubblici in un ambito così delicato.

Inoltre, uno degli incarichi più difficili delle prefetture era quello di esercitare una mediazione tra le istituzioni statali e la società civile, cercando di rispondere alle esigenze della popolazione pur mantenendo l'ordine pubblico e la disciplina sociale.

Un aspetto che suscitò particolare attenzione fu l'intervento dei prefetti nei conflitti di lavoro, tema su cui Giolitti adottò un approccio pragmatico, alternando istruzioni alla prudenza con ammonimenti ad agire con fermezza, talvolta anche con durezza, a seconda della gravità delle situazioni.

Questo dimostrava la capacità del governo giolittiano di bilanciare le necessità sociali con il controllo dell'ordine pubblico.

Non meno importanti furono le attività delle prefetture in relazione alle condizioni di lavoro, attraverso la collaborazione con l'Ufficio governativo del lavoro, o il loro coinvolgimento nell'istruttoria delle richieste degli enti locali che miravano alla municipalizzazione di servizi essenziali come tramvie, illuminazione e asili infantili.

Queste azioni dimostrano come il sistema prefettizio fosse al centro dell'implementazione delle politiche sociali e amministrative giolittiane⁵⁰.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ GRÜNER G., Il prefetto e l'organizzazione amministrativa periferica dello stato, in L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra stato nazionale e integrazione europea, a cura di PERIN CAVALLO R., POLICE A., SAITTA F., Vol. I, in A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana, Studi, a cura di Ferrara L., Sorace D., Firenze University Press, Firenze, 2016, pp. 386 ss.

4. Il prefetto nel regime fascista

Durante il periodo della dittatura fascista, e in particolare nella seconda metà del ventennio, il ruolo del prefetto in Italia venne significativamente potenziato, diventando uno dei cardini dell'amministrazione statale e del controllo locale da parte del regime.

Questo rafforzamento istituzionale è ben esemplificato dall'articolo 19 del Testo Unico della legge comunale e provinciale, approvato con il regio decreto del 3 marzo 1934, n. 383, che elevava formalmente il prefetto alla più alta autorità della provincia, incaricandolo di dirigere, coordinare e sovrintendere alla vita amministrativa locale.

Tale articolo dichiarava con enfasi: *“Il prefetto è la più alta autorità dello Stato nella provincia. Egli è il rappresentante diretto del potere esecutivo. Al prefetto fa capo tutta la vita della provincia, che da lui riceve impulso, coordinazione e direttive.”*

Questa disposizione, attribuendo al prefetto il compito di garantire l'unità dell'indirizzo politico per tutti i servizi statali e locali, in linea con le direttive governative, non solo riaffermava il suo ruolo di rappresentante del potere centrale, ma lo investiva di competenze aggiuntive nel coordinamento delle pubbliche amministrazioni provinciali, con l'eccezione di alcune aree come giustizia, guerra, marina, aeronautica e trasporti ferroviari⁵¹.

Questo potenziamento del ruolo del prefetto si iscriveva in un processo di centralizzazione che il regime fascista perseguì attivamente fin dai primi anni di governo.

La legge del 24 dicembre 1925, n. 2263, sancì, infatti, la superiorità politica di Benito Mussolini sui suoi ministri, istituendo per lui il titolo di “Capo del Governo Primo Ministro Segretario di Stato” e conferendogli il potere di nominare e rimuovere i ministri, i quali rispondevano unicamente a lui, e non più al re o al Parlamento.

⁵¹ GRÜNER G., Il prefetto e l'organizzazione amministrativa periferica dello stato, in L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra stato nazionale e integrazione europea, a cura di PERIN CAVALLO R., POLICE A., SAITTA F., Vol. I, in A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana, Studi, a cura di Ferrara L., Sorace D., Firenze University Press, Firenze, 2016, pp. 386 ss.

In parallelo, si decise di rafforzare l'autorità dei prefetti sui rappresentanti dei vari ministeri nelle province, facendoli diventare una sorta di proiezione locale del potere centrale esercitato da Mussolini a Roma.

In questo contesto, il 27 novembre 1925 fu avanzato un progetto di legge per espandere i poteri dei prefetti.

Durante la presentazione della legge, il Ministro dell'Interno sottolineò come, fino a quel momento, il ruolo dei prefetti fosse stato privo di una vera efficacia pratica, limitato da un controllo e da un coordinamento debole sulle varie amministrazioni statali locali.

Per ovviare a tali limiti e potenziare l'efficacia dell'azione prefettizia, fu quindi approvata la legge del 3 aprile 1926, n. 660, che assegnava ai prefetti nuove attribuzioni e consolidava la loro autorità nella supervisione e nel coordinamento dei servizi statali e locali nelle rispettive province, assicurando un'unità di indirizzo politico secondo le direttive generali del governo.

Questa legge non intaccava, tuttavia, alcuni ambiti specifici come la giustizia, la difesa e i trasporti ferroviari, in cui il prefetto non poteva interferire.

Il nuovo assetto normativo imponeva, inoltre, ai prefetti di riunirsi mensilmente con i principali funzionari locali per ottenere informazioni dettagliate sul funzionamento dei servizi e per impartire direttive, stabilendo così una prassi di controllo e coordinamento centralizzato. Tuttavia, nonostante queste disposizioni, il potere effettivo dei prefetti restava limitato dalla struttura gerarchica dei ministeri centrali, i cui direttori tecnici locali rispondevano ancora ai loro superiori gerarchici e non al prefetto⁵².

Questo nuovo sistema di riunioni mensili, che nelle intenzioni del governo doveva assicurare una maggiore uniformità amministrativa a livello nazionale, non divenne mai una prassi costante.

Di fatto, i prefetti continuarono a dipendere dalle autorizzazioni dei ministeri centrali, che limitavano la loro capacità di intervento autonomo. Inoltre, a livello locale, si assisteva alla proliferazione di enti e uffici amministrativi che, pur

⁵² Il prefetto fascista, in *L'era fascista* (1922-1943) pp, 164 ss.

formalmente rispondendo alle direttive prefettizie, mantenevano una certa indipendenza dalla prefettura stessa.

Con l'espansione dell'apparato amministrativo, particolarmente durante gli anni della crisi economica e dell'avvicinamento alla guerra, si sviluppò una rete sempre più complessa di servizi amministrativi periferici, che dipendevano sia dallo Stato centrale sia dagli enti locali. Questa crescita generò una duplicazione di funzioni che, invece di semplificare l'amministrazione, ne aumentava la frammentazione e la difficoltà di coordinamento.

La proliferazione di istituzioni sociali autonome con proprie regole, strutture e personale, in molti casi, dispersero le risorse limitate del paese, generando benefici ridotti per ogni iniziativa e un aumento dei costi amministrativi.

Sebbene il fascismo aspirasse a un controllo totale su ogni aspetto della vita nazionale, la preferenza per una pluralità di iniziative indipendenti rifletteva anche un interesse propagandistico, piuttosto che un'efficace gestione economica. Il potere del prefetto non fu, quindi, ampliato per coordinare politicamente questi enti, i quali mantenevano una sostanziale autonomia⁵³.

Allo scopo di rafforzare il controllo sugli enti locali e le organizzazioni di settore, vennero istituiti dei comitati prefettizi presieduti dal prefetto stesso.

Questi comitati avevano la funzione di distribuire fondi alle organizzazioni corporative, fissare quote di partecipazione per proprietari terrieri in materia di assicurazioni sociali e organizzare l'ammasso dei prodotti agricoli. Essi includevano rappresentanti dei lavoratori, dei datori di lavoro e un membro del Partito Nazionale Fascista (PNF) nominato dal segretario del partito.

Inoltre, i prefetti convocavano periodicamente i direttori tecnici locali attraverso il Consiglio provinciale dell'economia, che, a partire dal 1926, sostituì le Camere di commercio. Tali Consigli provinciali, che avevano inglobato enti agricoli e zootecnici locali, riunivano esponenti di vari settori economici e funzionari statali, ma persero progressivamente la loro autonomia per diventare strumenti del regime, con il prefetto come tramite tra Stato e provincia⁵⁴.

⁵³ Il prefetto fascista, in *L'era fascista (1922-1943)* pp, 164 ss.

⁵⁴ *Ibidem*

A partire dal 1927, il PNF istituì i comitati intersindacali, presieduti dal segretario federale del PNF, che progressivamente assunsero un ruolo di spicco nella risoluzione delle controversie di lavoro, nella negoziazione di salari e prezzi, nonché nella gestione delle organizzazioni sindacali. Questi comitati rivaleggiarono con i Consigli economici, riducendoli a organi di consultazione accademica, fino a quando, nel 1937, il Ministero delle Corporazioni riuscì a riconquistare formalmente il controllo sui prezzi.

Con la mobilitazione dell'Italia per la guerra, i servizi economici locali vennero accentrati nel Consiglio provinciale dell'economia, responsabile anche della distribuzione alimentare tramite le sezioni SEPRAL.

Questi Consigli, però, agirono principalmente come esecutori delle direttive ministeriali, trasferendo i costi amministrativi sugli enti sindacali. Il Ministero dell'Agricoltura, per meglio gestire la produzione agricola, convertì le cattedre ambulanti in ispettorati agrari provinciali, trasformando questi enti locali in uffici statali. Di conseguenza, le amministrazioni provinciali e comunali, già svuotate della loro autonomia, divennero strumenti di un controllo centralizzato⁵⁵.

In questo periodo, il sistema elettivo locale venne eliminato: nel 1926 le elezioni comunali furono sostituite dalla nomina diretta dei rappresentanti locali, scelti dal governo o dal prefetto. A livello comunale, il Podestà assunse tutti i poteri precedentemente distribuiti tra sindaco, giunta e consiglio comunale, coadiuvato da consulte di rappresentanti di lavoratori e datori di lavoro, approvati dal prefetto. Anche a livello provinciale, il modello venne replicato nel 1928 con l'abolizione delle elezioni e l'instaurazione di figure nominate direttamente dal potere centrale.

Questo processo di accentramento raggiunse l'apice nel 1934, quando una nuova legge attribuì ai prefetti il potere di rivedere le decisioni locali non solo per ragioni di legalità, ma anche di merito, con possibilità di appello al Ministero dell'Interno.

Tale potere sancì la completa centralizzazione e il controllo governativo su tutte le decisioni provinciali e comunali.

⁵⁵ Il prefetto fascista, in *L'era fascista (1922-1943)* pp, 164 ss.

I prefetti, quali emissari del regime in ogni provincia, esercitavano anche un rigoroso controllo sulla stampa, promuovevano le iniziative governative e garantivano che le attività locali fossero allineate con le politiche fasciste, incluse l'italianizzazione e la repressione delle minoranze etniche.

La presenza costante del prefetto nelle questioni locali, che si estendeva anche al controllo di tutti gli aspetti della vita sociale ed economica, si manifestò in un crescente allineamento delle amministrazioni locali alla visione centralista del regime⁵⁶.

Sotto questo regime di forte controllo, i prefetti non solo erano responsabili della sicurezza pubblica e del mantenimento dell'ordine, ma diventavano anche i principali supervisori delle politiche fasciste a livello locale, garantendo che ogni amministrazione o iniziativa fosse conforme agli indirizzi del Partito Nazionale Fascista (PNF).

La loro funzione di raccordo tra il potere centrale e le autorità locali divenne ancora più rilevante in un periodo in cui l'Italia era impegnata in una crescente mobilitazione per la guerra, con la necessità di mantenere un rigoroso controllo su tutte le risorse economiche e sociali del paese.

Questo sistema di governo, che in gran parte eliminava ogni forma di autonomia locale, portò a un consolidamento del potere prefettizio e a una riduzione delle capacità decisionali dei comuni e delle province, che divennero meri strumenti di esecuzione delle politiche del governo centrale⁵⁷.

Così facendo, il regime fascista riuscì a garantire il controllo diretto e capillare su ogni aspetto della vita politica, sociale ed economica dell'Italia, annullando le resistenze locali e assoggettando l'intero paese alla sua volontà.

Il potere dei prefetti, già ampliato con le leggi degli anni '20 e '30, si consolidò ulteriormente con l'entrata in guerra dell'Italia, segnando il trionfo della centralizzazione e dell'autoritarismo fascista in ogni angolo del paese⁵⁸.

⁵⁶ Il prefetto fascista, in *L'era fascista* (1922-1943) pp, 164 ss.

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ Il prefetto fascista, in *L'era fascista* (1922-1943) pp, 164 ss.

In questo contesto, l'esperienza della prefettura sotto il fascismo rappresentò non solo un potenziamento dei controlli statali sulle province, ma anche un aspetto significativo della trasformazione dell'Italia in uno stato autoritario e totalitario.

La figura del prefetto si legò indissolubilmente alla politica di Mussolini, con i prefetti che divennero strumenti della sua visione autoritaria, assicurando che ogni atto amministrativo, economico e sociale fosse orientato verso la realizzazione del progetto fascista di uno Stato centralizzato, potente e omogeneo⁵⁹.

5. Il prefetto nello stato repubblicano

Probabilmente, a causa della famosa, e forse eccessiva, critica di Einaudi nei confronti dei prefetti⁶⁰, in cui affermava che «*Democrazia e prefetto sono in profondo contrasto*»⁶¹, la Costituzione della Repubblica Italiana non fa alcun riferimento esplicito all'istituto prefettizio, né lo menziona in modo implicito nei suoi articoli.

Alcuni studiosi, infatti, sostengono che il prefetto sia divenuto un organo obsoleto delle amministrazioni periferiche, considerato alla luce dell'autonomia delle Regioni e degli Enti locali. Quest'ultimi, come stabilito dall'articolo 114, comma 2 della

⁵⁹ GRÜNER G., Il prefetto e l'organizzazione amministrativa periferica dello stato, in L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra stato nazionale e integrazione europea, a cura di PERIN CAVALLO R., POLICE A., SAIITA F., Vol. I, in A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana, Studi, a cura di Ferrara L., Sorace D., Firenze University Press, Firenze, 2016, pp. 390 ss.

⁶⁰ Einaudi propone, infatti, l'abolizione dei prefetti identificando nell'istituto il simbolo e lo strumento dello Stato accentratore, la sovrastruttura napoleonica che condizionava lo sviluppo della vita democratica del paese: «democrazia e prefetto repugnano profondamente l'una all'altro [...]». La classe politica non si forma se l'eletto ad amministrare le cose municipali o provinciali o regionali non è pienamente responsabile dell'opera propria. Se qualcuno ha il potere di dare a lui ordini o di annullare il suo operato, l'eletto non è responsabile e non impara ad amministrare. Impara ad ubbidire, intrigare, a raccomandare, a cercare appoggi. Dove non esiste il governo di se stessi e delle cose proprie, in che consiste la democrazia? Finché esisterà in Italia il prefetto, la deliberazione e l'attuazione non spetteranno al consiglio municipale ed al sindaco, al consiglio provinciale ed al presidente; ma sempre e soltanto al governo centrale, a Roma; o, per parlar più concretamente, al ministro dell'interno. Costui è il vero padrone della vita amministrativa e politica dell'intero stato. Attraverso i suoi organi distaccati, le prefetture, il governo centrale approva o non approva i bilanci comunali e provinciali, ordina l'iscrizione di spese di cui i cittadini farebbero a meno, cancella altre spese, ritarda l'approvazione ed intralcia il funzionamento dei corpi locali», Corso on-line Carriera prefettizia III ed. 2017, Lezione SPA-03, L'evoluzione dell'istituto prefettizio, DIKE Giuridica Editrice, pp. 5 e ss., Ildirittoconcorsi.it

⁶¹ Così in L'Italia e il secondo risorgimento, supplemento alla Gazzetta ticinese, 17 luglio 1944, a firma 'Junius'.

Costituzione, sono definiti *«enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi stabiliti dalla Costituzione»*, ma il prefetto non viene mai menzionato in tale contesto.

Proprio a causa di queste considerazioni, l'istituto prefettizio è attualmente visto, da gran parte della dottrina, come un *«retaggio del passato»*, destinato forse a scomparire⁶².

Nei principali manuali di diritto amministrativo, il ruolo del prefetto viene solo brevemente trattato all'interno di sezioni dedicate all'organizzazione delle amministrazioni periferiche dello Stato. Tuttavia, al di là di pregiudizi dottrinari, è importante segnalare che, probabilmente, la legge n. 124/2015 attirerà nuovamente l'attenzione degli studiosi di diritto amministrativo.

L'introduzione di tale legge e la sua progressiva attuazione, infatti, ha gradualmente ridotto l'importanza e il prestigio dell'istituto prefettizio, sollevando interrogativi sulla sua permanenza nell'ordinamento repubblicano. In effetti, due principi fondamentali della Costituzione potrebbero, se interpretati in un certo modo, indebolire notevolmente la giustificazione storica dell'esistenza del prefetto.

Il primo, sancito dall'art. 5 della Costituzione, stabilisce che la Repubblica *«attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo»*. Questo principio, considerando il crescente ruolo dello Stato nelle questioni civili, economiche e sociali, ha portato all'aumento dei Ministeri e degli Enti pubblici nazionali, ciascuno con una propria organizzazione periferica. Questo sviluppo ha progressivamente ridotto il ruolo del prefetto, che, storicamente figura di alto funzionario *«generalista»*, si è visto privato di molte competenze, finendo per essere relegato al ruolo di tutore dell'ordine pubblico e della sicurezza.

Un altro principio costituzionale, sempre presente nell'art. 5, riguarda il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali, con l'impegno della Repubblica a *«adeguare i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia»*.

⁶² Anche se, in contrasto, Cassese, presenta argomentazioni diverse.

A partire dagli anni Settanta, molte competenze precedentemente affidate allo Stato e svolte dai prefetti, sono state trasferite alle Regioni. In seguito, con la riforma delle Autonomie locali del 1990 (legge 8 giugno 1990, n. 142), le competenze prefettizie sono state assegnate alle Province e ai Comuni. Inoltre, con le riforme degli anni Novanta, il ruolo del prefetto è stato ulteriormente ridimensionato, come evidenziato dalle cosiddette leggi Bassanini, che hanno modificato radicalmente l'organizzazione amministrativa degli Enti territoriali.

Infine, il d.lgs. n. 267/2000 ha abrogato l'art. 19 della legge comunale e provinciale del 1934, eliminando il potente strumento dell'ordinanza generale prefettizia.

La riforma del Titolo V della Costituzione, introdotta nel 2001, ha ulteriormente ridotto il potere dello Stato e, quindi, anche quello del prefetto.

6. Dalla svolta degli anni 90 alle riforme Bassanini e Madia

Negli anni '90, diverse riforme hanno rafforzato l'autonomia degli enti locali e delle Regioni. Per gli enti locali, la revisione del sistema elettorale e il rafforzamento delle figure del Sindaco e del Presidente della Provincia hanno evidenziato l'inadeguatezza del sistema esistente di distribuzione delle funzioni amministrative. Ciò ha portato a un processo di decentramento basato sui principi di sussidiarietà e adeguatezza, attribuendo maggiore responsabilità decisionale agli enti locali. Tale approccio ha stabilito che la responsabilità di una funzione pubblica ricada sull'ente più vicino al cittadino, garantendo così maggiore efficienza e adeguatezza alle esigenze locali⁶³.

Tra il 1997 e il 1999, con l'obiettivo di implementare il cosiddetto federalismo amministrativo, sono state introdotte norme che trasferivano compiti e funzioni alle Regioni, Province e Comuni, garantendo così l'autonomia locale nei limiti definiti dal Titolo V della Costituzione⁶⁴. La riforma prevedeva anche il trasferimento delle risorse necessarie per l'esercizio delle nuove funzioni.

⁶³ LAURO R., MADONNA V., *Il Prefetto della Repubblica, Tra Istituzioni e Società*, Rimini, 2005 pagg. 473 e segg.

⁶⁴ CARINGELLA F., *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 2003, pag. 936.

La riforma Bassanini (Legge 15 marzo 1997, n. 59) ha rappresentato un cambiamento significativo nei rapporti tra Stato e amministrazioni locali, anticipando, da un lato, i principi del successivo aggiornamento costituzionale del 2001, dall'altro, dando avvio a un vasto decentramento delle funzioni statali.

Essa ha introdotto, infatti, un sistema di competenza residuale per le Regioni e gli enti locali, lasciando allo Stato esclusivamente le funzioni non trasferibili. Inoltre, ha ridotto i controlli sugli atti amministrativi di Regioni ed enti locali, promuovendo il principio di cooperazione istituzionale, attraverso meccanismi di consultazione come le Conferenze Stato-Regioni e Stato-Città.

La riforma ha anche ampliato l'autonomia statutaria e legislativa delle Regioni, introducendo un sistema elettorale che garantisse maggiore stabilità e responsabilità politica. Sul fronte dell'amministrazione periferica, i comitati provinciali previsti dal D.L. n. 152/1991 hanno rappresentato un primo tentativo di migliorare il coordinamento amministrativo, promuovendo un approccio orientato alle necessità territoriali e coinvolgendo rappresentanti locali e di categoria per rispondere in modo più puntuale ai bisogni delle comunità. Successivamente, la legge costituzionale n. 1/1999 ha ulteriormente potenziato l'autonomia regionale, permettendo loro di definire il proprio sistema di governo e il proprio statuto senza interventi dello Stato, a eccezione di questioni di legittimità costituzionale.

Con il D.lgs. n. 300/1999, si è tentato di razionalizzare ulteriormente l'amministrazione periferica, trasformando le prefetture in Uffici Territoriali del Governo (UTG) e accentrando molte funzioni statali. Tuttavia, la prevista unificazione delle strutture periferiche è rimasta incompiuta, come formalizzato dal D.lgs. n. 29/2004, che ha abbandonato il progetto di confluenza degli uffici statali negli UTG. Nonostante ciò, le prefetture hanno continuato a svolgere un ruolo cruciale come cerniera tra centro e periferia, facilitando la sintesi delle decisioni pubbliche in un'ottica integrata e tutelando i diritti fondamentali dei cittadini.

Successivamente, il percorso di riforma ha trovato un nuovo impulso con la legge delega Madia del 2015 (L. 124/2015), che si è proposta di razionalizzare ulteriormente la rete organizzativa delle prefetture-UTG e di trasformarle in Uffici Territoriali dello Stato, pensati come punti di contatto unici tra l'amministrazione

statale periferica e i cittadini. La riforma ha attribuito ai prefetti la responsabilità dell'erogazione dei servizi ai cittadini, oltre a funzioni di coordinamento e direzione degli uffici statali sul territorio. Inoltre, si è prevista la creazione di strumenti per l'esercizio unitario delle funzioni logistiche e strumentali, con l'obiettivo di semplificare e rendere più efficiente l'azione amministrativa. Nonostante queste previsioni, molte delle innovazioni introdotte dalla riforma Madia rimangono in fase di attuazione. La figura del prefetto, con il suo ruolo di garante dell'interesse generale e del principio di leale collaborazione tra istituzioni, continua a rappresentare un punto cardine per assicurare coesione sociale, coordinamento e risposta efficace alle esigenze dei cittadini, specialmente in contesti di crisi come la gestione dei flussi migratori e la tutela dei diritti fondamentali.

7. La riforma del titolo V della Costituzione

Nonostante la legge Bassanini abbia valorizzato l'autonomia delle Regioni e degli enti locali, è stata avvertiva, comunque, l'esigenza di un intervento più incisivo per riorganizzare il sistema delle autonomie territoriali.

Questo ha portato alla modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione (L. Cost. 3/2001), al fine di costituzionalizzare l'autonomia statutaria degli enti locali, rafforzandone le competenze regolamentari, amministrative e finanziarie, considerate fondamentali per lo sviluppo delle comunità⁶⁵.

La riforma costituzionale del 2001 ha ridefinito, con l'articolo 114, comma 1, l'organizzazione della Repubblica, collocando su un piano di pari dignità costituzionale Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato.

Questa impostazione ha superato la concezione tradizionale dello Stato come ente sovraordinato, segnando il passaggio a un modello policentrico in cui i diversi livelli di governo collaborano senza reciproca ingerenza. In questo contesto, le autonomie territoriali hanno acquisito una propria autonomia statutaria, tutelata dalla Costituzione.

Conseguenza di tale autonomia è stata l'eliminazione dei controlli preventivi sugli atti degli enti locali, fatta eccezione per le verifiche sugli organi, mentre è rimasta la possibilità per gli enti stessi di adottare sistemi di controllo interno secondo i propri statuti (art. 2, comma 4, lettera e, legge 131/2003).

Inoltre, l'articolo 120 della Costituzione ha conferito al Governo il potere sostitutivo in situazioni eccezionali, quali violazioni di norme internazionali, pericoli per la sicurezza pubblica o per tutelare i livelli essenziali delle prestazioni sociali e civili. È un potere, questo, di particolare rilevanza, atteso che è diretto a garantire, anche tramite il ruolo svolto dalle prefetture, la coesione del sistema istituzionale⁶⁶.

Questo sistema, sebbene improntato alla valorizzazione delle autonomie, mantiene un carattere cooperativo e solidale.

⁶⁵ LAURO R., MADONNA V., *Il Prefetto della Repubblica, Tra Istituzioni e Società*, Rimini, 2005 pagg. 473 e segg.

⁶⁶ AA. VV., *Saggi sulla riforma federalista*, in *I quaderni della Scuola, Serie Seconda*, Anno Accademico 2004, pagg. 102 e segg.

Lo Stato, ad esempio, può intervenire per garantire il rispetto dei diritti fondamentali e dei livelli essenziali di prestazione, anche attraverso meccanismi perequativi previsti dall'articolo 119 della Costituzione. Tuttavia, il dibattito post-riforma sull'effettiva natura federalista dell'assetto istituzionale italiano rimane aperto.

Alcuni, infatti, ritengono che non possa più parlarsi di federalismo laddove l'articolo 114, comma 1, che pone Stato ed enti locali sullo stesso piano, contrasti con il comma 2, dove si ribadisce la natura non sovrana degli enti territoriali, la cui autonomia deriva comunque dallo Stato⁶⁷.

La riforma del Titolo V e la legge 131/2003 hanno influenzato profondamente il ruolo del Prefetto, trasformandolo in un punto di raccordo tra Stato e autonomie locali.

Le Prefetture, rinominate Uffici Territoriali del Governo (UTG), sono divenute centri di coordinamento tra gli uffici periferici dello Stato e gli enti territoriali, rafforzando il principio di leale collaborazione e garantendo un equilibrio istituzionale a tutela dell'identità unitaria della Repubblica.

Inoltre, al Prefetto è attribuito il compito di coordinare gli uffici periferici statali e, in casi eccezionali, esercitare poteri sostitutivi per assicurare la coesione del sistema. L'istituto prefettizio, pur adattandosi ai cambiamenti del contesto istituzionale, ha mantenuto il proprio ruolo tradizionale di rappresentanza del Governo a livello locale, ma ha assunto nuove responsabilità in linea con la riforma del Titolo V della Costituzione⁶⁸.

In questo scenario, il Prefetto agisce come figura *super partes*, garantendo il coordinamento tra le amministrazioni periferiche dello Stato e le autonomie locali. Tale ruolo riflette la sua funzione di amministrazione generale, che abbraccia ambiti

⁶⁷ CARAMAZZA I. F., Federalismo e autonomie locali, in *Instrumenta*, n. 26, maggio- agosto 2005, pagg. 427 e segg. Secondo questa tesi l'art. 114 c. 1 Cost. è una norma con valenza soltanto declaratoria e non vi è equiordinazione fra Stato e autonomie locali. Ciò si desume da vari elementi, innanzitutto dal fatto che lo Stato si è riservato la potestà legislativa esclusiva in materia di legislazione elettorale, organi di Governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (art. 117 c. 2 lett. p) Cost.) ed è titolare di un potere sostitutivo nei confronti degli organi di Regioni, Città Metropolitane, Province e Comuni nei casi previsti dall'art. 120 c. 2 Cost.

⁶⁸ SEMPREVIVA M. T., Le nuove funzioni del Prefetto a garanzia dell'unitarietà della Repubblica, in *Itinerari interni*, Quadrimestrale d'informazione istituzionale, Anno IV, gennaio-aprile 2004.

non sempre riconducibili a un singolo Ministero ma rientranti nell'azione amministrativa del Governo nel suo complesso.

La funzione di coordinamento del Prefetto è cruciale per tutelare l'equilibrio tra i diversi livelli di governo e garantire l'unità della Repubblica, come sottolineato anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 303/2003.

Attraverso il potere di sostituzione e il raccordo tra Stato e autonomie, il Prefetto promuove l'interesse generale e il principio di sussidiarietà, contribuendo a un sistema di governance che equilibra le competenze locali e nazionali⁶⁹.

Il Prefetto svolge anche un ruolo importante nella gestione delle autonomie territoriali, assicurando che il decentramento non sfoci in un centralismo regionale, potenzialmente più problematico di quello statale. Questo avviene attraverso una concertazione tra i vari livelli di governo per evitare conflitti e ottimizzare l'uso delle risorse, in linea con le riforme degli anni Novanta e con la legge costituzionale del 2001.

Inoltre, il Prefetto risponde alle sfide attuali, come l'immigrazione, la multietnicità e la costruzione di un'Europa unita, promuovendo la coesione sociale e istituzionale.

La sua funzione di raccordo e collaborazione⁷⁰ si inserisce in un contesto di federalismo cooperativo, dove il sistema autonomistico mira a risolvere problemi in modo efficiente e integrato, soddisfacendo così le esigenze dei cittadini e garantendo un equilibrio tra i vari livelli istituzionali⁷¹. In altre parole, attraverso i suoi poteri e la sua garantita neutralità, il Prefetto persegue la realizzazione dell'interesse generale e nazionale in un clima di fiduciosa cooperazione tra i vari livelli istituzionali⁷². Ciò contribuisce alla crescita del sistema autonomistico.

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ Infatti, come ha affermato la Corte costituzionale nella decisione n. 303/2003, spetta allo Stato il ruolo di garante delle istanze unitarie della Repubblica, per cui il Prefetto, come rappresentante del potere esecutivo nella Provincia, svolge una rilevante funzione a garanzia dei valori unitari che caratterizzano la Repubblica.

⁷¹ SEMPREVIVA M. T., I poteri di coordinamento e di raccordo nel nuovo assetto della Prefettura- U.T.G., in *Itinerari interni*, Quadrimestrale d'informazione istituzionale, Anno V, maggio-agosto 2005, pagg. 11 e segg.

⁷² Il prefetto ha funzione di coordinamento quando, ad esempio, diviene opportuna la conoscibilità capillare ed uniforme dei regolamenti ovvero garantire un'adeguata assistenza tecnico- giuridica nell'esercizio della potestà regolamentare per evitare l'incertezza del quadro normativo conseguente all'impugnazione in via giurisdizionale dei regolamenti. Spetta, inoltre, all'istituto prefettizio

Infatti, le riforme avviate a partire dagli anni Novanta, che hanno portato alla creazione del più ampio sistema di autonomie mai visto in Italia dall'unificazione, hanno evidenziato la necessità di sviluppare strumenti di collaborazione e concertazione tra i diversi livelli di governo.

Questi strumenti si sono rivelati essenziali per regolare le relazioni tra istituzioni, ottimizzare l'uso delle risorse disponibili e prevenire conflitti interistituzionali, al fine di garantire interventi più efficaci ed efficienti.

La convivenza di livelli di governo regionali, provinciali e comunali, posti su un piano di parità, ha reso imprescindibile la definizione di regole per disciplinare i rapporti reciproci.

In questo contesto, la riforma Bassanini e la legge costituzionale 3/2001 hanno incoraggiato la crescita di una cultura della leale collaborazione tra i vari soggetti istituzionali.

Un sistema autonomistico ben funzionante dovrebbe, infatti, essere capace di trovare, al proprio interno, le soluzioni ai problemi emergenti, un aspetto che avvicina l'ordinamento italiano a un modello di federalismo cooperativo⁷³.

Il Prefetto, in questa nuova configurazione istituzionale, deve adattarsi a tale contesto, assumendo un ruolo chiave nel garantire il buon funzionamento dei meccanismi di governance, sia a livello centrale che locale, con l'obiettivo di soddisfare al meglio gli interessi dei cittadini.

A tale scopo, il ruolo del Prefetto ed il potere di coordinamento, conferito alla Prefettura-U.T.G., come sancito dall'art. 1, c. 2, del d.lgs. n. 29/2004, risulta fondamentale.

Questa norma attribuisce alla Prefettura il compito di garantire la gestione integrata delle attività amministrative degli uffici periferici dello Stato e di promuovere una leale collaborazione con gli enti locali.

contribuire a salvaguardare l'autonomia degli enti locali rispetto all'espansione della Regione allo scopo di evitare che al centralismo statale si sostituisca il centralismo regionale maggiormente temuto rispetto a quello statale.

⁷³ LAURO R., MADONNA V., *Il Prefetto della Repubblica, Tra Istituzioni e Società*, Rimini, 2005 pagg. 473 e segg.

Sul piano costituzionale, tale funzione è legittimata dal principio di leale collaborazione (art. 120, c. 2, Cost.), che richiede un dialogo e un'interazione costante tra Stato, Regioni ed enti locali.

Il Prefetto svolge questa funzione, sia a livello regionale, come rappresentante dello Stato per i rapporti con le autonomie, sia a livello provinciale, come rappresentante generale del Governo sul territorio (art. 2 D.P.R. n. 180/2006).

Le attività di coordinamento si basano sul principio di leale collaborazione e vengono attuate attraverso l'utilizzo delle strutture e del personale della Prefettura-U.T.G. e mediante strumenti come la Conferenza Permanente.

Altro elemento centrale delle competenze prefettizie è il potere sostitutivo, esercitato per prevenire e risolvere situazioni di grave pregiudizio nei servizi resi ai cittadini⁷⁴.

In caso di inerzia da parte delle amministrazioni competenti, il Prefetto, con il consenso del Ministro competente, può intervenire direttamente, informandone il Presidente del Consiglio dei ministri (art. 1 d.lgs. n. 29/2004).

Questo potere è strettamente legato alla tutela dei livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali, come stabilito dall'art. 120, c. 2, Cost.⁷⁵.

Il Prefetto agisce, infatti, per assicurare l'omogeneità delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali dei cittadini in tutto il territorio nazionale; l'esigenza di un organo neutrale, che eserciti un potere sostitutivo, in caso di inerzia delle amministrazioni competenti ad intraprendere le iniziative richieste per scongiurare il pericolo di gravi pregiudizi ai cittadini, è avvertita soprattutto nei settori, come quello dell'erogazione dei servizi, nei quali, più frequentemente, vi sono disfunzioni dannose per i cittadini, se non tempestivamente risolte⁷⁶.

Circa l'attività di coordinamento ed il potere sostitutivo, rileva il D.P.R. n. 180/2006.

⁷⁴ SEMPREVIVA M. T., Le nuove funzioni del Prefetto a garanzia dell'unitarietà della Repubblica, in *Itinerari interni*, Quadrimestrale d'informazione istituzionale, Anno IV, gennaio-aprile 2004, pag. 44 ss.

⁷⁵ Il quale prevede che il Governo possa sostituirsi ad organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni quando lo richiede la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

⁷⁶ FALCONE G., Il ruolo del prefetto alla luce della riforma del titolo V della costituzione, SSAI, Scuola Superiore Amministrazione dell'interno, I corso per Consiglieri di Prefettura, anno accademico 2005-2006, pp. 45.

L'art. 1, c. 2, specifica il ruolo della Prefettura nel coordinamento degli uffici periferici e nella promozione della collaborazione tra i vari livelli di governo. L'art. 2, c. 1, assegna al Prefetto la funzione di favorire l'implementazione di misure di coordinamento tra Stato e autonomie locali, definite dalla Conferenza Stato-Città ed Autonomie Locali.

Infine, il Prefetto, in presenza di anomalie amministrative che possano danneggiare la qualità dei servizi, può avviare una fase di mediazione preventiva per risolvere il problema.

Qualora la mediazione non produca risultati, interviene in via sostitutiva, come regolato dall'art. 7 del D.P.R. n. 180/2006.

Questa struttura normativa sottolinea il ruolo cruciale del Prefetto nella promozione dell'efficienza amministrativa e nella tutela dell'interesse pubblico.

8. L'impatto del nuovo Titolo V

Come visto poc'anzi, la riforma del Titolo V della Costituzione, che ha modificato i rapporti tra i vari livelli di governo, ha avuto un impatto significativo anche sul ruolo del Prefetto.

Ricordiamo, brevemente, che la legge costituzionale 3/2001 ha attribuito agli enti locali e regionali maggiore autonomia e ha sancito la parità costituzionale tra i soggetti che compongono la Repubblica, come previsto dall'articolo 114 della Costituzione.

Questa ridefinizione ha portato all'introduzione di nuovi strumenti di rappresentanza per le autonomie locali, come le Conferenze Stato-Città, Stato-Regioni e Unificata, e il Consiglio delle autonomie locali, organo di consultazione tra Regioni ed enti locali⁷⁷.

⁷⁷ FALCONE G., Il ruolo del prefetto alla luce della riforma del titolo V della costituzione, SSAI, Scuola Superiore Amministrazione dell'interno, I corso per Consiglieri di Prefettura, anno accademico 2005-2006, pp. 14 e ss.

Il Prefetto, tradizionalmente intermediario tra il governo centrale e le amministrazioni locali, ha storicamente svolto un ruolo chiave nel garantire il dialogo e la coesione tra le istituzioni territoriali.

Tuttavia, la riforma ha posto nuove sfide, richiedendo un adattamento del suo ruolo in un contesto caratterizzato da una maggiore indipendenza degli enti locali e dalla necessità di salvaguardare la loro autonomia.

Questo cambiamento potrebbe ridurre la funzione tradizionale del Prefetto, concentrandola esclusivamente sulla gestione dell'ordine pubblico, con il rischio di perdere la sua capacità di agire come punto di raccordo generale tra le diverse istanze del territorio.

Nonostante queste trasformazioni, il Prefetto continua a svolgere un ruolo cruciale in alcune aree strategiche.

Da un lato, esso rappresenta una garanzia contro il rischio di eccessivo centralismo regionale, assicurando l'equilibrio tra Regioni e autonomie locali.

Dall'altro, la sua funzione di rappresentante del governo centrale gli consente di coordinare le politiche statali in materie di competenza esclusiva dello Stato, come stabilito dall'articolo 117 della Costituzione.

In un sistema policentrico e complesso come quello attuale, il Prefetto assume una funzione di mediatore e facilitatore del dialogo istituzionale.

Attraverso il principio di leale collaborazione, esso promuove relazioni costruttive tra enti locali, Regioni e Stato, valorizzando il confronto, la condivisione di informazioni e la ricerca di soluzioni comuni per le problematiche del territorio.

Le Prefetture, inoltre, continuano a fungere da “rete di governo” grazie alla loro capacità di raccogliere dati, analizzare dinamiche locali e trasmettere informazioni al centro, favorendo interventi più mirati ed efficaci⁷⁸.

Infine, il Prefetto può contribuire allo sviluppo economico, sociale e culturale del territorio, promuovendo iniziative che rispondano alle esigenze della comunità locale. La sua azione non si limita alla gestione delle emergenze, ma mira a

⁷⁸ FALCONE G., Il ruolo del prefetto alla luce della riforma del titolo V della costituzione, SSAI, Scuola Superiore Amministrazione dell'interno, I corso per Consiglieri di Prefettura, anno accademico 2005-2006, pp. 14 e ss.

rafforzare la coesione sociale e a favorire il progresso del territorio attraverso un approccio integrato e inclusivo. In questo senso, il Prefetto rimane un attore fondamentale nel garantire la governabilità e la realizzazione degli obiettivi politici in un sistema che, pur decentralizzato, richiede coesione e unità di intenti.

9. Il principio di leale collaborazione

Dall'analisi delle norme che disciplinano il ruolo e le funzioni del Prefetto emerge che tale figura non si limita a gestire interessi esclusivamente statali, ma assume anche un compito cruciale di coordinamento tra le competenze dello Stato e quelle riservate al governo locale⁷⁹.

Inoltre, il Prefetto facilita la collaborazione tra amministrazioni statali, regionali e locali. Questo ruolo di connessione e interazione si traduce in un contributo fondamentale per il sistema delle autonomie locali, in particolare attraverso attività volte a prevenire o risolvere conflitti istituzionali.

In tal senso, il Prefetto si configura come un promotore delle autonomie locali, favorendo un approccio che rende il decentramento strumento di valorizzazione delle diversità territoriali e semplificazione dei processi decisionali.

Affinché ciò sia possibile, è essenziale che esistano sedi istituzionali dedicate a promuovere sistematicamente la cooperazione.

Gli enti locali, infatti, devono poter accedere a strumenti capaci di tutelare le proprie competenze, sia nei confronti dello Stato che rispetto agli altri enti autonomi, sia di pari grado sia di livello territoriale diverso. Si pone, quindi, l'esigenza di affidare a un'unica figura rappresentativa dello Stato la funzione di mediazione e riequilibrio tra governo centrale, regioni e autonomie locali, garantendo la cooperazione tra i livelli di governo e preservando l'omogeneità delle prestazioni⁸⁰.

Il Prefetto assume così il ruolo chiave di coordinatore.

⁷⁹ LORENZOTTI F., Il Prefetto dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, in *Amministrazione pubblica*, Anno VI, n. 29- 30- 31, gennaio/ giugno 2003, pag. 25.

⁸⁰ FALCONE G., Il ruolo del prefetto alla luce della riforma del titolo V della costituzione, *SSAI, Scuola Superiore Amministrazione dell'interno, I corso per Consiglieri di Prefettura*, anno accademico 2005-2006, pp. 47 e ss.

In questo contesto si inserisce il principio di leale collaborazione, che ha acquisito crescente rilevanza soprattutto a partire dagli anni Novanta, periodo di trasformazioni profonde nei rapporti tra i vari livelli istituzionali della Repubblica e nella loro organizzazione interna.

Gli interventi normativi, infatti, hanno riguardato, sia lo Stato, sia le Regioni e gli enti locali, incidendo non solo sulla distribuzione delle competenze, ma anche sui processi decisionali e sulle modalità del loro perfezionamento⁸¹.

Tradizionalmente, le relazioni tra Stato ed enti territoriali si basavano su una netta separazione delle competenze, privilegiando la distinzione piuttosto che la collaborazione. Le materie venivano attribuite ai diversi livelli di governo e, in parallelo, si individuavano strumenti politici e giurisdizionali per gestire eventuali conflitti. Tuttavia, negli ultimi decenni, si è assistito a un cambiamento significativo: il principio di collaborazione è stato progressivamente valorizzato, riconoscendo che un forte decentramento, privo di strumenti di raccordo tra Stato, Regioni ed enti locali, rischia di compromettere la qualità dei servizi offerti alla collettività⁸².

Anche la Corte costituzionale ha contribuito a promuovere un modello di autonomia collaborativa, sostenendo il principio di leale collaborazione.

Già nel 1958, la Corte aveva richiamato l'“esigenza ovvia di collaborazione” (sentenza n. 49/1958), indicando un superamento della classica dicotomia tra Stato ed enti territoriali basata sulla mera separazione delle competenze.

Negli anni Settanta, con l'istituzione delle Regioni, il principio cooperativo ha assunto contorni più definiti: nella sentenza n. 35/1972, la Corte ha sottolineato l'importanza di uno “spirito di necessaria collaborazione” tra organi centrali e periferici, quale pilastro dell'unità strutturale dello Stato.

Negli anni Ottanta, il principio collaborativo ha raggiunto una fase di piena maturità, divenendo un criterio di riferimento fondamentale per valutare la legittimità costituzionale delle norme. La Corte costituzionale ha ribadito, in numerose

⁸¹ CANTADORI A., Il principio di leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie: l'attività dell'Amministrazione dell'Interno, in *Instrumenta*, Anno VIII, n. 23/ 2004, pagg. 527 e segg.

⁸² FALCONE G., Il ruolo del prefetto alla luce della riforma del titolo V della costituzione, *SSAI, Scuola Superiore Amministrazione dell'interno, I corso per Consiglieri di Prefettura*, anno accademico 2005-2006, pp. 47 e ss.

pronunce, che i rapporti tra Stato, Regioni e autonomie locali devono fondarsi su principi di equità e lealtà reciproca, con l'obiettivo di garantire un equilibrio tra l'azione dello Stato e le competenze degli enti territoriali.

La legge costituzionale n. 3/2001 ha sancito il principio di leale collaborazione, includendolo nell'art. 120, comma 2, della Costituzione. Tale disposizione prevede che *“la legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione”*.

Questo principio, quindi, vincola il legislatore nella definizione delle procedure per l'esercizio dei poteri sostitutivi del Governo nei confronti delle Regioni e degli enti locali.

Con l'affermarsi di una *governance* basata sulla collaborazione istituzionale, si può sostenere che la Repubblica rappresenti non solo le istanze dello Stato, ma anche quelle delle autonomie territoriali, configurandosi come un sistema integrato, dove lo Stato stesso è uno degli elementi costitutivi, in linea con quanto previsto dall'art. 114 della Costituzione⁸³.

Sebbene il riconoscimento paritario di tutti gli enti territoriali, come costituenti della Repubblica, abbia rappresentato un importante passo avanti verso un nuovo equilibrio democratico, il principio di leale collaborazione segna un ulteriore progresso in questa direzione.

La dottrina distingue, nell'ambito del principio di collaborazione, tra una dimensione orizzontale e una verticale, analogamente a quanto avviene per il principio di sussidiarietà, anch'esso richiamato nell'art. 120, comma 2, della Costituzione⁸⁴.

La collaborazione orizzontale, menzionata negli articoli 117, commi 8 e 9, riguarda la possibilità per le Regioni di cooperare reciprocamente per migliorare l'esercizio delle proprie funzioni, istituendo anche organi comuni, oppure di stipulare accordi con Stati esteri o enti territoriali di altri Paesi.

⁸³ FALCONE G., Il ruolo del prefetto alla luce della riforma del titolo V della costituzione, SSAI, Scuola Superiore Amministrazione dell'interno, I corso per Consiglieri di Prefettura, anno accademico 2005-2006, pp. 47 e ss.

⁸⁴ Cfr. AA. VV., Saggi sulla riforma federalista, in I quaderni della Scuola, Serie Seconda, Anno Accademico 2004, pagg. 45- 47.

La collaborazione verticale, invece, si articola in forme che coinvolgono Stato, Regioni ed enti locali, nonché in rapporti bilaterali tra Stato e Regioni o tra Regioni ed enti locali.

Ad esempio, l'art. 117, comma 5, prevede che Regioni e Province autonome partecipino alla formazione di atti normativi europei nelle materie di loro competenza, provvedendo alla loro attuazione; lo Stato può, comunque, esercitare poteri sostitutivi in caso di inadempienze. L'art. 118, comma 3, invece, regola il coordinamento tra Stato e Regioni in materie come immigrazione, sicurezza e tutela dei beni culturali.

Per quanto riguarda i rapporti tra Regioni ed enti locali, l'art. 123 della Costituzione prevede che ogni Regione, attraverso il proprio statuto, istituisca un Consiglio delle autonomie locali, destinato a favorire il dialogo e il coordinamento. Tali meccanismi di raccordo riflettono il principio di leale collaborazione, il cui scopo primario è garantire una *governance* integrata e orientata all'interesse generale⁸⁵.

A livello nazionale, le principali sedi di coordinamento sono le Conferenze Stato-Città ed Autonomie locali, Stato-Regioni e Unificata, istituite e regolate dalla legge n. 59/1997 e dal decreto legislativo n. 281/1997.

La Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali, originariamente istituita nel 1996, è uno spazio di confronto tra Governo e autonomie locali, parallelo alla Conferenza Stato-Regioni.

La Conferenza Unificata, invece, combina le due precedenti, affrontando temi di interesse comune.

Queste Conferenze hanno un ruolo cruciale nei processi decisionali che coinvolgono Stato ed enti territoriali, promuovendo modalità collaborative necessarie per un efficace coordinamento. Sebbene formalmente presiedute dal Presidente del Consiglio dei ministri, nella prassi la presidenza è spesso delegata al Ministro dell'Interno o al Ministro per gli Affari Regionali.

⁸⁵ FALCONE G., Il ruolo del prefetto alla luce della riforma del titolo V della costituzione, SSAI, Scuola Superiore Amministrazione dell'interno, I corso per Consiglieri di Prefettura, anno accademico 2005-2006, pp. 47 e ss.

Sul piano territoriale, il ruolo del Prefetto, disciplinato dal D.P.R. 180/2006, si inserisce in questo sistema di raccordo. Il Prefetto, in quanto rappresentante del Governo, è chiamato a favorire l'attuazione delle decisioni delle Conferenze a livello locale, promuovendo la cooperazione tra Stato e autonomie locali e garantendo l'armonizzazione delle misure adottate dagli uffici periferici dello Stato⁸⁶.

In conclusione, le Conferenze e il ruolo del Prefetto rappresentano elementi cardine per l'attuazione del principio di leale collaborazione, che costituisce il fondamento di un ordinamento repubblicano sempre più orientato alla cooperazione tra i diversi livelli di governo.

Il Prefetto a capo della Prefettura-U.T.G. del capoluogo regionale riveste un ruolo cruciale nel promuovere l'attuazione degli accordi raggiunti nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Unificata.

La sua funzione principale è garantire il coordinamento tra le competenze statali, regionali, provinciali, comunali e degli altri enti locali, favorendo attività di interesse comune in uno spirito di collaborazione.

Inoltre, il Prefetto è incaricato di monitorare che gli uffici periferici dello Stato attuino correttamente le intese stabilite in sede di Conferenza, in particolare, quelle relative allo scambio di dati e informazioni tra Stato, Regioni ed enti locali⁸⁷.

Tra i suoi compiti figura anche la promozione e la sottoscrizione, per conto dello Stato, di convenzioni tra amministrazioni statali e regionali. Queste convenzioni, basate sugli schemi approvati dalla Conferenza Stato-Regioni, regolano l'utilizzo congiunto di uffici statali e regionali.

Con il decreto legislativo n. 29/2004, è stato modificato l'art. 11 del decreto legislativo n. 300/1999, introducendo riferimenti espliciti al principio di leale collaborazione.

Nella nuova formulazione, l'articolo prevede che la Prefettura-U.T.G. assicuri il coordinamento delle attività amministrative degli uffici periferici dello Stato, promuovendo una collaborazione costruttiva tra questi ultimi e gli enti locali. Inoltre,

⁸⁶ FALCONE G., Il ruolo del prefetto alla luce della riforma del titolo V della costituzione, SSAI, Scuola Superiore Amministrazione dell'interno, I corso per Consiglieri di Prefettura, anno accademico 2005-2006, pp. 47 e ss.

⁸⁷ Ibidem

il Prefetto, nel suo ruolo di coordinamento, può richiedere ai responsabili delle strutture periferiche dello Stato di adottare misure necessarie a evitare gravi pregiudizi alla qualità dei servizi erogati ai cittadini. Tale richiesta risponde anche all'esigenza di garantire il rispetto del principio di leale collaborazione con le autonomie territoriali.

In caso di inerzia da parte degli uffici periferici, il Prefetto ha il potere di intervenire direttamente, previa autorizzazione del Ministro competente, informandone il Presidente del Consiglio dei ministri. Questa disposizione sottolinea l'importanza del ruolo del Prefetto nel preservare l'efficienza amministrativa e la coerenza operativa tra i diversi livelli di governo⁸⁸.

Il nuovo art. 11 del decreto legislativo n. 300/1999 riconosce, inoltre, che il Presidente del Consiglio dei ministri e i Ministri, nell'esercizio delle loro prerogative di indirizzo politico-amministrativo, possono emanare direttive ai Prefetti. Tali direttive consentono ai Prefetti di essere informati sugli orientamenti del Governo e di svolgere, con maggiore efficacia, la loro funzione di rappresentanza degli interessi generali, contribuendo a salvaguardare l'unitarietà dell'ordinamento⁸⁹.

Queste disposizioni consolidano il ruolo della Prefettura-U.T.G. e del Prefetto come pilastri nei rapporti tra istituzioni di pari dignità. A loro è affidato il compito di favorire la comunicazione e il dialogo tra i diversi livelli di governo, promuovendo così una *governance* improntata alla cooperazione e all'equilibrio istituzionale.

10. Art. 10 della Legge 131/2003

Il ruolo del Prefetto, come visto, ha acquisito una rilevanza particolare in seguito alla riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione, soprattutto nel quadro dei rapporti tra Stato e Regioni⁹⁰.

⁸⁸ FALCONE G., Il ruolo del prefetto alla luce della riforma del titolo V della costituzione, SSAI, Scuola Superiore Amministrazione dell'interno, I corso per Consiglieri di Prefettura, anno accademico 2005-2006, pp. 47 e ss.

⁸⁹ Ibidem

⁹⁰ AA. VV., Saggi sulla riforma federalista, in I quaderni della scuola, Serie Seconda, Anno Accademico 2004, pagg. 61 e segg.; anche MEZZACAPO S., Raccordo assicurato dal Prefetto del capoluogo, in Guida al Diritto, n. 29/2003, pagg. 69 e segg., affronta la problematica riguardante la

La revisione costituzionale ha modificato profondamente il contesto istituzionale, enfatizzando l'autonomia regionale e imponendo una nuova concezione delle relazioni tra i diversi enti della Repubblica, caratterizzati da pari dignità istituzionale. In tale scenario, emerge la necessità di adottare strumenti capaci di garantire un raccordo efficace tra Stato e autonomie locali, mantenendo al contempo l'unitarietà dell'ordinamento⁹¹.

Il nuovo assetto introdotto dalla legge costituzionale 3/2001 ha ridisegnato il rapporto tra i livelli di governo, fondandolo sui principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Contestualmente, si è superato il modello tradizionale di controllo statale sulle Regioni, sostituito da un approccio basato sulla collaborazione leale tra le istituzioni. La soppressione del Commissario del Governo (*ex art. 9 della l. cost. 3/2001*) ha reso necessario individuare un nuovo riferimento istituzionale per il coordinamento interistituzionale.

Questa funzione è stata attribuita al Prefetto del capoluogo di Regione, secondo quanto disposto dall'art. 10 della legge 131/2003⁹².

Il Prefetto del capoluogo di Regione non si limita a svolgere funzioni di controllo, ma opera come garante della cooperazione tra Stato e Regioni, adeguando l'amministrazione statale periferica alle esigenze e agli indirizzi dell'azione regionale. Il suo ruolo si inserisce, come evidenziato nei precedenti paragrafi, in un quadro di riforme che, a partire dagli anni Novanta, hanno progressivamente ampliato le sue competenze, trasformando le Prefetture in Uffici Territoriali del Governo (UTG), incaricati di coordinare le attività amministrative degli uffici periferici dello Stato e di assicurare la collaborazione con gli enti locali.

Con il decreto legislativo 29/2004, il Prefetto è stato formalmente designato come il fulcro del sistema di coordinamento territoriale.

rimodulazione delle forme di rappresentanza dello Stato presso le autonomie in seguito alla riforma del Titolo V Parte II Cost.

⁹¹ FALCONE G., Il ruolo del prefetto alla luce della riforma del titolo V della costituzione, SSAI, Scuola Superiore Amministrazione dell'interno, I corso per Consiglieri di Prefettura, anno accademico 2005-2006, pp. 57 e ss.

⁹² FALCONE G., Il ruolo del prefetto alla luce della riforma del titolo V della costituzione, SSAI, Scuola Superiore Amministrazione dell'interno, I corso per Consiglieri di Prefettura, anno accademico 2005-2006, pp. 57 e ss.

In base all'art. 1 di questo decreto, egli ha il compito di vigilare sull'efficienza dei servizi pubblici e di garantire che l'azione amministrativa sia coerente con i principi di collaborazione e rispetto delle autonomie territoriali. Inoltre, il decreto ha previsto una più stretta integrazione tra Prefetture e altre istituzioni locali attraverso le Conferenze permanenti, che fungono da organi consultivi e di supporto. Un altro elemento significativo è la ridefinizione del ruolo delle Conferenze permanenti provinciali e regionali⁹³.

Con l'introduzione del DPR 180/2006, si è rafforzata la partecipazione di rappresentanti delle autonomie territoriali, promuovendo un dialogo costruttivo tra i vari livelli di governo. Questo approccio riflette l'evoluzione verso un sistema caratterizzato da un forte autonomismo regionale, in cui la figura del Prefetto assume un ruolo cruciale nel garantire l'equilibrio tra esigenze locali e interessi nazionali.

In conclusione, il Prefetto del capoluogo di Regione, come delineato dalle riforme istituzionali, si configura come un attore centrale del sistema di *governance* territoriale, con il compito di favorire il coordinamento e la collaborazione interistituzionale, preservando l'unitarietà dell'ordinamento e adattandosi alle nuove sfide poste dalla valorizzazione delle autonomie⁹⁴.

L'articolo 10, comma 1, della legge 131/2003 assegna al Prefetto del capoluogo regionale il ruolo di Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie.

Questa figura, centrale nel raccordo istituzionale tra lo Stato e le autonomie locali, assume una rilevanza fondamentale nel quadro delineato dalla riforma del Titolo V della Costituzione, che promuove l'equilibrio tra i vari livelli di governo della Repubblica. Il titolo di "rappresentante dello Stato", anziché "del Governo", riflette l'assetto costituzionale rinnovato, che pone tutti gli enti territoriali su un piano di pari dignità. L'incarico è conferito con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'Interno, sentito il Ministro per gli Affari Regionali e

⁹³ LAURO R., MADONNA V., op. cit., pagg. 291 e segg. per quanto concerne le Conferenze permanenti ed, in particolare, la Conferenza provinciale permanente, vista come strumento generale di supporto del Prefetto nell'esercizio della funzione di coordinamento.

⁹⁴ FALCONE G., Il ruolo del prefetto alla luce della riforma del titolo V della costituzione, SSAI, Scuola Superiore Amministrazione dell'interno, I corso per Consiglieri di Prefettura, anno accademico 2005-2006, pp. 57 e ss.

previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Funzionalmente, il Prefetto opera alle dipendenze del Presidente del Consiglio dei ministri e collabora strettamente con gli uffici della Presidenza⁹⁵.

Le funzioni di questa figura sono molteplici e orientate a garantire il rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni. Tra queste, il monitoraggio e l'analisi degli atti regionali, come leggi e statuti, sono fondamentali per assicurare la loro conformità con la Costituzione. Il Prefetto ha, inoltre, un ruolo chiave nel favorire la cooperazione istituzionale su temi strategici come immigrazione, sicurezza pubblica e tutela del patrimonio culturale, in linea con le esigenze specifiche dei territori.

Un altro compito essenziale è l'attuazione dei poteri sostitutivi statali in caso di inadempienze regionali, secondo quanto previsto dall'articolo 120 della Costituzione. In questo ambito, il Prefetto si fa garante dell'interesse generale, rispettando i principi di sussidiarietà e collaborazione. A questi si aggiunge la gestione delle elezioni regionali, in attesa di eventuali modifiche normative, e il coordinamento di sistemi informativi che assicurino uno scambio efficace di dati tra Stato, Regioni ed enti locali⁹⁶.

Nel complesso, il Prefetto del capoluogo regionale non è solo un rappresentante dello Stato, ma anche un punto di equilibrio tra autonomia e unità nazionale. Attraverso il suo operato, contribuisce a garantire un'amministrazione coerente e rispondente ai bisogni dei cittadini, valorizzando la collaborazione tra i diversi livelli di governo e promuovendo la qualità dei servizi pubblici sul territorio⁹⁷.

⁹⁵ SEMPREVIVA M. T., Le nuove funzioni del Prefetto a garanzia dell'unitarietà della Repubblica, in *Itinerari interni*, Quadrimestrale d'informazione istituzionale, Anno IV, gennaio-aprile 2004, pagg. 40-41.

⁹⁶ FALCONE G., Il ruolo del prefetto alla luce della riforma del titolo V della costituzione, SSAI, Scuola Superiore Amministrazione dell'interno, I corso per Consiglieri di Prefettura, anno accademico 2005-2006, pp. 57 e ss.

⁹⁷ Ibidem

11. Nuovi possibili scenari

La legge n. 124 del 2015 rappresenta uno degli interventi normativi più significativi degli ultimi anni nel quadro della riorganizzazione dell'amministrazione pubblica italiana.

Essa, infatti, si pone come punto di partenza per un ammodernamento della struttura statale, con l'obiettivo di renderla più funzionale, razionale e vicina ai cittadini.

In particolare, il *focus* sull'articolo 8 della legge evidenzia l'intento di ristrutturare profondamente la Presidenza del Consiglio dei ministri, i Ministeri, le Agenzie governative e gli enti pubblici, ma soprattutto di intervenire in maniera incisiva sul ruolo delle Prefetture e delle altre amministrazioni periferiche⁹⁸.

L'idea di trasformare le Prefetture in Uffici territoriali dello Stato costituisce un tassello cruciale di questa riforma.

Il nuovo modello organizzativo mira non solo a ridurre il numero delle Prefetture, ma anche a rafforzare il loro ruolo come punto di riferimento unico per le relazioni tra lo Stato e i cittadini. Questo approccio si inserisce in una visione più ampia di accentramento funzionale, con la confluenza di tutti gli uffici periferici in una struttura coordinata sotto la guida del Prefetto. Si tratta di un'evoluzione che richiama, pur in un contesto profondamente diverso, la figura storica del Prefetto delineata dalla legge del 1865: un rappresentante unitario dello Stato, garante della sua presenza e della sua autorità su tutto il territorio.

Questa centralizzazione, tuttavia, non va intesa come una mera reazione alla crisi delle autonomie locali, ma come una risposta alla crescente frammentazione amministrativa e alla necessità di un'amministrazione più coesa e solida. È evidente che le sfide attuali, dai flussi migratori alle dinamiche socioeconomiche, richiedono strumenti di *governance* più efficaci, in grado di superare le inefficienze strutturali che negli anni hanno afflitto il sistema amministrativo italiano.

⁹⁸ GRÜNER G., Il prefetto e l'organizzazione amministrativa periferica dello stato, in *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra stato nazionale e integrazione europea*, a cura di PERIN CAVALLO R., POLICE A., SAITTA F., Vol. I, in *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, Studi, a cura di Ferrara L., Sorace D., Firenze University Press, Firenze, 2016, pp. 357 ss.

Gli ambiziosi criteri direttivi indicati nella legge, che includono il coordinamento delle funzioni, l'eliminazione delle sovrapposizioni normative e la razionalizzazione della rete organizzativa, pongono le basi per una riforma che potrebbe rendere l'amministrazione periferica dello Stato non solo più efficiente, ma anche più responsabile nei confronti delle esigenze dei cittadini.

La previsione di criteri come l'estensione territoriale, la densità demografica e le specificità locali (tra cui criminalità, insediamenti produttivi e flussi migratori) sottolinea un approccio sensibile alle diverse realtà territoriali, un elemento fondamentale per garantire un'effettiva equità nell'erogazione dei servizi⁹⁹.

Un aspetto particolarmente innovativo è l'attribuzione al Prefetto della responsabilità dell'erogazione dei servizi, in un'ottica di semplificazione e coordinamento, pur mantenendo la separazione tra funzioni amministrative e di controllo. Questa distinzione, infatti, è cruciale per garantire trasparenza e prevenire conflitti di interesse nell'esercizio delle funzioni.

Nonostante le premesse promettenti, il rischio che questa riforma si limiti a una riduzione numerica delle Prefetture senza un effettivo accorpamento delle funzioni rimane concreto.

Il semplice taglio delle strutture, infatti, non sarebbe sufficiente a migliorare l'efficienza del sistema, ma potrebbe anzi aggravare il senso di disorientamento amministrativo, soprattutto nelle aree più periferiche o svantaggiate.

In questo senso, sarà determinante il modo in cui i decreti legislativi daranno corpo ai principi enunciati, nonché la capacità del sistema politico-amministrativo di affrontare resistenze e inerzie strutturali¹⁰⁰.

Un elemento interessante da sottolineare è il cambio di approccio rispetto alla retorica antistatalista che ha dominato il dibattito pubblico italiano negli ultimi decenni.

⁹⁹ Ibidem

¹⁰⁰ GRÜNER G., Il prefetto e l'organizzazione amministrativa periferica dello stato, in *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra stato nazionale e integrazione europea*, a cura di PERIN CAVALLO R., POLICE A., SAITTA F., Vol. I, in *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, Studi, a cura di Ferrara L., Sorace D., Firenze University Press, Firenze, 2016, pp. 357 ss.

La riforma sembra segnare un'inversione di tendenza, con una rinnovata attenzione al ruolo dello Stato come garante dell'unità e della coesione nazionale. Questo movimento riflette, in parte, l'insoddisfazione verso le risposte delle istituzioni sovranazionali e locali alle grandi crisi degli ultimi anni, dalla recessione economica ai flussi migratori, e richiama l'importanza di uno Stato compatto e solido nella gestione delle emergenze.

Il Prefetto, in questo contesto, riacquista una funzione centrale: non più una figura frammentata e depotenziata, ma un alto funzionario in grado di coordinare le diverse articolazioni dell'amministrazione statale, rappresentando al contempo un punto di riferimento per i cittadini.

Si tratta di una visione che, pur richiamando modelli del passato, si adatta alle esigenze contemporanee di governance.

La legge n. 124 del 2015 apre, dunque, uno spazio per una riflessione più ampia sul futuro dell'amministrazione pubblica italiana e sul ruolo dello Stato nel garantire coesione e sviluppo.

Tuttavia, la sua efficacia dipenderà non solo dalla volontà politica di attuare pienamente i decreti legislativi, ma anche dalla capacità di superare resistenze burocratiche e culturali.

Solo un'attuazione concreta e coerente dei principi indicati potrà trasformare questa riforma in un reale strumento di modernizzazione e di rafforzamento dello Stato¹⁰¹.

Nel complesso, emerge l'auspicio che questa riforma possa rappresentare un punto di svolta, capace di rimediare ai problemi posti dalla frammentazione amministrativa e di rafforzare l'identità unitaria del Paese.

Il Prefetto, in questa prospettiva, potrebbe tornare a essere il simbolo di un'amministrazione vicina ai cittadini, capace di coniugare tradizione e innovazione.

¹⁰¹ GRÜNER G., Il prefetto e l'organizzazione amministrativa periferica dello stato, in *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra stato nazionale e integrazione europea*, a cura di PERIN CAVALLO R., POLICE A., SAIITA F., Vol. I, in *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, Studi, a cura di Ferrara L., Sorace D., Firenze University Press, Firenze, 2016, pp. 357 ss.

CAPITOLO III

POTERI E FUNZIONI DEL PREFETTO

12. Le principali attribuzioni rimesse al prefetto

Occorre ora soffermarsi, come già anticipato, sulle principali attribuzioni attualmente conferite al prefetto quale funzionario al servizio dei cittadini e delle istituzioni¹⁰², considerate nella loro specificità¹⁰³. Carlo Mosca, infatti, in un suo scritto, nel tratteggiare la prismatica figura del prefetto lo definisce quale “sentinella” della Repubblica e dell’unità nazionale¹⁰⁴, connotazione – questa – che richiama la definizione data anni prima da Luigi Zini, il quale definiva il prefetto come i *difensores civitatis*¹⁰⁵.

In primo luogo, va sottolineato che l’istituto del prefetto ha mantenuto salde e, in alcuni casi, accresciuto le sue funzioni originarie in materia di sicurezza e ordine pubblico. Questi ambiti, come noto, sono percepiti – e si confermano – essenziali per il regolare funzionamento del Paese.

È importante rilevare che tali funzioni, storicamente attribuite in via esclusiva al prefetto, sono oggi condivise con il questore, ai sensi degli articoli 13 e 14 della legge n. 121/1981. Entrambi rivestono il ruolo di “autorità provinciale di pubblica sicurezza”¹⁰⁶.

In particolare, l’articolo 13, commi 2 e 3, stabilisce che il prefetto ha la responsabilità generale dell’ordine e della sicurezza pubblica nella provincia, sovrintende

¹⁰² MOSCA C. Il prefetto e l’unità nazionale, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, p. 216.

¹⁰³ MEOLI C., Prefetto, in Dig. Disc. Pubbl., XI, Torino, 1996, aggiornamento 2013.

¹⁰⁴ MOSCA C. Il prefetto e l’unità nazionale, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, p. 216.

¹⁰⁵ Atti parlamentari, Senato del Regno, XIV legislatura, Discussioni, tornata del 26 giugno 1880, p. 203.

¹⁰⁶ GRÜNER G., Il prefetto e l’organizzazione amministrativa periferica dello stato, in L’organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra stato nazionale e integrazione europea, a cura di PERIN CAVALLO R., POLICE A., SAITTA F., Vol. I, in A 150 anni dall’unificazione amministrativa italiana, Studi, a cura di Ferrara L., Sorace D., Firenze University Press, Firenze, 2016, pp. 394 ss.

all'attuazione delle direttive in materia e assicura il coordinamento delle attività degli ufficiali e agenti di pubblica sicurezza.

Parallelamente, l'articolo 14, comma 2, attribuisce al questore la direzione, la responsabilità e il coordinamento tecnico-operativo dei servizi di ordine e sicurezza pubblica, nonché dell'impiego della forza pubblica e di altre risorse assegnategli. Queste disposizioni, tuttavia, non sono sempre di facile interpretazione e hanno sollevato interrogativi riguardo alla ripartizione concreta delle competenze tra i due organi¹⁰⁷.

Nonostante ciò, il prefetto continua a presiedere il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, istituito presso ogni Prefettura ai sensi dell'art. 20 della legge n. 121/1981. Questo organismo, che opera come ausilio consulenziale per il prefetto, rappresenta oggi il principale strumento organizzativo a livello locale per garantire sicurezza e ordine pubblico, mantenendo un costante collegamento con il Comitato nazionale¹⁰⁸.

In secondo luogo, il prefetto conserva le tradizionali e importanti funzioni nell'ambito della cosiddetta amministrazione civile, come la gestione della cittadinanza, dell'anagrafe e dello stato civile¹⁰⁹.

Infine, e in modo particolarmente significativo, si deve evidenziare come, contrariamente a una percezione comune, il prefetto abbia assunto, negli ultimi venticinque anni, un numero rilevante di nuove funzioni amministrative.

Queste attribuzioni, spesso introdotte da provvedimenti legislativi stratificati e non sempre coordinati, spaziano in quasi tutti i settori delle pubbliche amministrazioni,

¹⁰⁷ *Ibidem*

¹⁰⁸ Il Comitato nazionale per l'ordine e la sicurezza pubblica, previsto dagli artt. 18 e 19 della l. n. 121/1981, è organo ausiliario di consulenza del ministro dell'Interno, che è responsabile della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica ed è Autorità nazionale di pubblica sicurezza, per l'esercizio di tali attribuzioni. Il Comitato, presieduto dal ministro, è composto da un Sottosegretario di Stato per l'interno, designato dal ministro, con funzioni di vicepresidente, dal Capo della Polizia – Direttore generale della pubblica sicurezza, dal Comandante generale dell'Arma dei carabinieri, dal Comandante generale del Corpo della Guardia di finanza. Del Comitato fa parte anche il direttore generale dell'Amministrazione penitenziaria ed il Dirigente generale Capo del Corpo Forestale dello Stato. Il ministro dell'Interno può chiamare a partecipare alle riunioni del Comitato dirigenti generali del Ministero dell'Interno, l'Ispettore generale del Corpo delle capitanerie di porto, nonché altri rappresentanti dell'amministrazione dello Stato e delle Forze armate; può invitare alle stesse riunioni componenti dell'ordine giudiziario, di intesa con il procuratore competente.

¹⁰⁹ DINELLI F. 2012, Le appartenenze territoriali. Contributo allo studio della cittadinanza, della residenza e della cittadinanza europea, Jovene, Napoli.

statali, regionali e locali. Si va dalla lotta alle tossicodipendenze al controllo dei fenomeni migratori, dalla gestione degli appalti pubblici alla regolamentazione del diritto di sciopero nei servizi essenziali, dallo sviluppo economico e delle attività produttive alla protezione civile, fino alla gestione ambientale e infrastrutturale, e persino alla supervisione del sistema creditizio.

Un'analisi esaustiva di queste funzioni sarebbe impossibile in questa sede. Tuttavia, per constatare l'ampiezza di tale fenomeno, è sufficiente consultare le principali banche dati giuridiche italiane, inserendo il termine "prefetto": i risultati includono circa 1.050 leggi, 535 decreti-legge e 360 decreti legislativi. Questo dato conferma che non vi è praticamente ambito rilevante della vita civile, economica e sociale del Paese in cui il prefetto non abbia, in qualche forma, un ruolo centrale¹¹⁰.

13. Il prefetto e i suoi rapporti con le altre amministrazioni statali

Un aspetto cruciale, già accennato, riguarda il ruolo futuro dell'istituto prefettizio in relazione alle altre amministrazioni periferiche dello Stato. Va premesso che l'istituzione e l'organizzazione degli uffici periferici statali possono essere disciplinate non solo da singole disposizioni legislative, ma anche, e soprattutto, attraverso il combinato disposto dell'art. 4 del d.lgs. n. 300/1999 e dell'art. 17, comma 4-bis, della legge n. 400/1988, che consentono l'emanazione di regolamenti governativi di organizzazione.

Tuttavia, dalla seconda metà del XX secolo, le amministrazioni periferiche diverse dalle Prefetture si sono moltiplicate notevolmente.

Anche in assenza di studi monografici aggiornati, è evidente, sulla base dell'esame della normativa vigente, che quasi tutti i ministeri, con l'eccezione del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale per ragioni specifiche,

¹¹⁰ GRÜNER G., Il prefetto e l'organizzazione amministrativa periferica dello stato, in *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra stato nazionale e integrazione europea*, a cura di PERIN CAVALLO R., POLICE A., SAITTA F., Vol. I, in *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, Studi, a cura di Ferrara L., Sorace D., Firenze University Press, Firenze, 2016, pp. 394 ss.

dispongono di strutture periferiche, talvolta articolate su base provinciale, regionale o infra-regionale¹¹¹.

Ciò solleva una domanda fondamentale: la figura del prefetto conserva ancora una ragion d'essere come alto funzionario "generalista" e unico rappresentante del Governo a livello locale?

La risposta deve partire dalla vicenda dell'art. 11 del d.lgs. n. 300/1999, originariamente rubricato "L'ufficio territoriale del Governo"¹¹². Questa disposizione mirava a trasformare le Prefetture in uffici territoriali del Governo, accorpandovi molte funzioni delle altre amministrazioni periferiche, salvo alcune significative eccezioni (giustizia, difesa, tesoro, pubblica istruzione, beni culturali, ecc.)¹¹³.

La riforma avrebbe previsto la concentrazione dei servizi comuni e delle funzioni strumentali nelle Prefetture e un ruolo di coordinamento ampliato per i prefetti nei capoluoghi di regione, assistiti da una conferenza permanente con rappresentanti delle amministrazioni periferiche e degli enti locali. Tuttavia, l'opposizione delle stesse amministrazioni interessate bloccò questa riforma, e l'art. 11 fu successivamente modificato dal d.lgs. n. 29/2004¹¹⁴.

¹¹¹ L'organizzazione periferica dei ministeri italiani si articola in vari uffici territoriali e dipartimenti. Il Ministero dell'Interno comprende Prefetture, Questure e il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco. Il Ministero della Giustizia si suddivide in uffici giudiziari, istituti penitenziari, giustizia minorile e la Polizia Penitenziaria. Al Ministero della Difesa fanno capo le quattro Forze Armate (Esercito, Marina, Aeronautica e Carabinieri). Il Ministero dell'Economia e delle Finanze include Ragionerie territoriali e Agenzie fiscali (Entrate, Demanio, Dogane e Monopoli) oltre alla Guardia di Finanza. Al Ministero dello Sviluppo Economico fanno riferimento enti strumentali e società pubbliche con uffici periferici (come Invitalia, SIMEST, GSE). Il Ministero delle Politiche Agricole supervisiona organizzazioni come AGEA e ISMEA, insieme al Corpo Forestale e al Comando Carabinieri per le politiche agricole. Analogamente, il Ministero dell'Ambiente si avvale di enti come ISPRA e del supporto funzionale di corpi quali le Capitanerie di Porto e i Carabinieri per la tutela ambientale. Il Ministero delle Infrastrutture gestisce provveditorati per opere pubbliche e direzioni territoriali dei trasporti, mentre il Ministero del Lavoro si articola in direzioni del lavoro a livello territoriale. Il Ministero della Salute include uffici sanitari di frontiera e enti come l'AIFA e la Croce Rossa. Il Ministero dell'Istruzione ha uffici scolastici regionali e scuole statali, mentre il Ministero dei Beni Culturali si suddivide in segretariati regionali, soprintendenze e poli museali, con il supporto del Comando Carabinieri per il patrimonio culturale. In generale, molti ministeri collaborano con corpi specializzati, quali i Carabinieri e la Guardia di Finanza, per funzioni operative e di controllo nei rispettivi ambiti.

¹¹² CASSESE S. Gli Uffici territoriali del Governo nel quadro della riforma amministrativa, in *Regioni*, 2001, pp. 869 ss.

¹¹³ CAMELLI M., L'Ufficio territoriale del Governo (art. 11), in A. PAJNO, L. Torchia (a cura di), *La riforma del Governo*, a il Mulino, Bologna, 2000, 165 ss.

¹¹⁴ MEOLI C. Il nuovo profilo della Prefettura – Ufficio territoriale del Governo, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2004, pp. 1063 ss.

Oggi le Prefetture, denominate “Prefetture – Uffici Territoriali del Governo”¹¹⁵, mantengono le loro funzioni tradizionali e sono incaricate di garantire il coordinamento delle attività amministrative degli uffici periferici statali, oltre a promuovere la leale collaborazione con gli enti locali¹¹⁶. Tuttavia, i poteri formali per esercitare tale coordinamento risultano spesso inadeguati.

Dopo la riforma del Titolo V della Costituzione e il tentativo di abolizione delle Province con la legge n. 56/2014, permane una situazione di frammentazione e sovrapposizione delle competenze tra enti territoriali e amministrazioni periferiche dello Stato. Questa mancanza di semplificazione compromette l’efficienza amministrativa e ha ricadute negative sullo sviluppo economico e sociale del Paese. Sarebbe auspicabile un processo di accorpamento e razionalizzazione delle strutture periferiche statali, recuperando gli intenti della riforma del 1999, ma al momento non sono stati compiuti passi concreti in questa direzione.

Un tentativo parziale di razionalizzazione è stato rappresentato dall’art. 10 del d.l. n. 95/2012, che prevedeva la creazione di un “ufficio unico di garanzia dei rapporti tra cittadini e Stato” presso ogni Prefettura, con funzioni di gestione unitaria delle attività logistiche e strumentali delle amministrazioni periferiche.

Tuttavia, il regolamento necessario per attuare queste disposizioni non è mai stato adottato, lasciando inattuata una riforma che avrebbe potuto rappresentare un primo passo verso una maggiore semplificazione e coordinamento.

In definitiva, l’istituto prefettizio, pur conservando un ruolo centrale, appare ancora lontano dal raggiungere l’efficienza e l’integrazione che le riforme originarie si proponevano di realizzare.

¹¹⁵ L’espressione “ufficio del Governo sul territorio” sottolinea l’evidente cambiamento sostanziale dei rapporti di partecipazione alla vita democratica esistenti tra Stato. Comunità di cittadini. MOSCA C., Frammenti di identità ed etica prefettoriale, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2006, p. 73.

¹¹⁶ FALCO L., La nuova presenza dello Stato sul territorio, in *Instrumenta*, 2004, 449 ss.

14. Funzione istituzionale

Il ventaglio di competenze riconosciute al prefetto è estremamente ampio e articolato, comprendendo talvolta ambiti che possono sembrare tra loro distanti¹¹⁷.

Prima di esaminare le principali attribuzioni, è opportuno riflettere sul significato istituzionale profondo di questa figura, al fine di comprendere il filo conduttore che lega le numerose funzioni ad essa assegnate¹¹⁸.

L'idea di garantire l'unità nazionale, pur rispettando le peculiarità dei territori, affonda le sue radici nel passato e si collega all'introduzione della figura del prefetto nel 1802, durante l'epoca napoleonica, quando venne istituita per svolgere funzioni che oggi definiremmo di amministrazione generale.

Nel corso dei secoli, passando attraverso i mutamenti istituzionali del XIX e XX secolo, il ruolo del prefetto si è evoluto, adattandosi ai cambiamenti e dimostrando una straordinaria capacità di resilienza e flessibilità¹¹⁹. Queste qualità hanno consentito alla figura prefettizia di rimanere una componente essenziale del sistema di governo, contribuendo significativamente alla gestione delle funzioni amministrative¹²⁰.

In particolare, il prefetto ha saputo adattarsi ai cambiamenti del secondo dopoguerra, superando il modello amministrativo centralizzato cavouriano. Con l'affermarsi di nuove strutture e organi, il prefetto ha ridefinito il proprio ruolo in un contesto sempre più decentralizzato. Inoltre, la transizione da un sistema statalista e gerarchico verso un paradigma di governance più complesso ha visto il prefetto

¹¹⁷ 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.

¹¹⁸ MOSCA C. Il prefetto e l'unità nazionale, Editoriale scientifica, Napoli, 2016; MOSCA C., Missione e ruolo del Prefetto negli anni duemila, in *Amministrazione Pubblica*, nn. 2 -3, 1998; MOSCA C., Una storia bicentenaria fatta di slanci e di coraggio, in *Amministrazione Civile*, Febbraio 2003.

¹¹⁹ Italia Decide, Rapporto 2010, "L'Italia che c'è: le reti territoriali per l'unità e la crescita", Il Mulino.

¹²⁰ MOSCA C. Il prefetto e l'unità nazionale, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, p. 216 e ss.

assumere una funzione regolatrice e di equilibrio, coordinando soggetti operanti a vari livelli – locale, nazionale e internazionale.

Questa duttilità ha permesso al prefetto di consolidare la propria rilevanza istituzionale. Infatti, l'istituzione ha saputo mantenere il proprio nucleo fondamentale, garantendo continuità pur adattandosi alle trasformazioni¹²¹.

Questa capacità di rinnovarsi senza perdere la propria identità ha rafforzato il suo ruolo sociale, rendendolo un intermediario essenziale tra lo Stato centrale e le realtà locali. Senza questa capacità di interpretare le trasformazioni e servire concretamente i cittadini, l'istituto prefettizio non sarebbe sopravvissuto fino ai giorni nostri, acquisendo anzi nuove e complesse responsabilità, come la gestione delle recenti emergenze legate alla pandemia di COVID-19 e al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Oggi, la rete prefettizia rimane un elemento chiave per garantire coesione e unità nel contesto di un'amministrazione pubblica sempre più articolata. Essa rappresenta un valore intrinseco per la sua capacità di connettere, attraverso un'azione capillare, la società civile, le istituzioni politiche e il sistema produttivo¹²².

Le funzioni prefettizie si articolano su due principali assi operativi: 1. Rappresentanza generale del Governo: il prefetto agisce come ponte tra il Governo centrale e le realtà locali, assicurando una comunicazione efficace sia in verticale – per garantire la coerenza nelle decisioni pubbliche – sia in orizzontale, favorendo la connessione tra le istituzioni locali. In questo ruolo, il prefetto rappresenta un elemento di raccordo essenziale, un canale bidirezionale che trasferisce le istanze territoriali al Governo centrale e, allo stesso tempo, comunica e implementa le decisioni governative nelle realtà locali¹²³; 2. Tutela della sicurezza interna: il prefetto è responsabile di un ampio spettro di competenze che includono la gestione dell'ordine pubblico, la risposta alle emergenze, la tutela delle libertà civili, la difesa

¹²¹ MOSCA C. Il prefetto e l'unità nazionale, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, p. 278 e ss.

¹²² CASSESE S., Centro e periferia in Italia. I grandi tornanti della loro storia, in *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, 2, 1986

¹²³ 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.

civile e la mediazione dei conflitti sociali e istituzionali. Inoltre, svolge funzioni paragiurisdizionali e si occupa di garantire la coesione sociale, intervenendo in settori strategici come il supporto alle amministrazioni locali e la gestione delle emergenze. Questi due assi operativi non sono separati, ma si integrano in un'unica funzione che si concretizza nel governo degli affari interni. Il prefetto incarna il punto di connessione tra le diverse dimensioni del sistema pubblico, assicurandone il funzionamento e l'efficienza.

Il prefetto rappresenta, inoltre, una figura centrale per la coesione del sistema amministrativo e democratico del Paese. Grazie alla sua posizione di terzietà e al forte senso etico che caratterizza la carriera prefettizia, il prefetto è in grado di operare con equilibrio tra i diversi livelli di governo¹²⁴.

Egli assume il ruolo di garante della convivenza civile, della salvaguardia dei diritti fondamentali e della gestione delle situazioni straordinarie, come le calamità naturali o i conflitti istituzionali, fino a supportare il buon funzionamento della pubblica amministrazione.

In sintesi, il prefetto è una figura poliedrica e resiliente, capace di adattarsi ai cambiamenti senza rinunciare al proprio ruolo essenziale di garante dell'unità e della coesione sociale¹²⁵.

15. Funzione di amministrazione generale

È questa la funzione fondamentale del Prefetto, quale custode della coesione sociale¹²⁶, che si configura come un pilastro del sistema istituzionale, capace di incarnare quella sintesi necessaria tra la pluralità del sistema democratico e la salvaguardia dell'interesse nazionale, in armonia con la valorizzazione del pluralismo

¹²⁴ Per stare nel XX secolo dobbiamo rammentare la Legge 3 aprile 1926, n. 669, 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 Prefetto la più 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).

¹²⁵ LEGA L., Prospettive di riordino dell'amministrazione periferica dello Stato: il valore aggiunto dell'UTG, in *Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, FrancoAngeli Editore, 2000.

¹²⁶ MOSCA C. *Il prefetto e l'unità nazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, p. 286 e ss.

istituzionale¹²⁷. La funzione di rappresentanza generale, in questo contesto, acquisisce un ruolo strategico essenziale per preservare l'unità democratica, rappresentando non solo gli interessi dello Stato inteso come apparato, ma soprattutto dello Stato inteso come comunità¹²⁸. Questa capacità di rappresentanza si estende uniformemente a tutto il territorio nazionale, con una presenza capillare in ciascuna provincia¹²⁹.

Questa funzione, tradizionalmente legata al ruolo prefettizio, trova oggi un chiaro fondamento normativo nel decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, che, all'articolo 15, attribuisce al Prefetto il compito di rappresentante generale del Governo a livello provinciale, e nella Legge 5 giugno 2003, n. 131, che all'articolo 10 lo designa come rappresentante dello Stato nei territori regionali.

Oltre alla dipendenza organica dal Ministero dell'Interno, la funzione di rappresentanza generale comporta, in alcuni casi, anche una dipendenza funzionale da altri settori dell'Esecutivo. Il Prefetto si configura, quindi, come uno strumento istituzionale cruciale per l'implementazione delle politiche governative nei territori, rappresentando un punto di raccordo essenziale nel rapporto tra centro e periferia¹³⁰.

La Prefettura – Ufficio Territoriale del Governo, guidata dal Prefetto, non è solo una componente periferica del Ministero dell'Interno, come stabilito dall'articolo 11 del d.lgs. 300/1999, ma rappresenta anche un centro nevralgico dell'amministrazione statale sul territorio provinciale. Essa svolge un ruolo chiave nell'analisi approfondita delle caratteristiche specifiche di ciascun territorio, identificandone le problematiche e le potenzialità di sviluppo. Questo approccio integrato consente una risposta istituzionale più mirata ed efficace.

Un esempio significativo di tale funzione è il ruolo delle Prefetture all'interno del SISTAN (Sistema Statistico Nazionale), dove assicurano il coordinamento, la

¹²⁷ MOSCA C. Il prefetto e l'unità nazionale, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, p. 280.

¹²⁸ Ibidem.

¹²⁹ LEGA L., Il ruolo del Prefetto nella complessità istituzionale e sociale, in <https://www.anfaci.it/wp-content/uploads/2024/03/Il-ruolo-del-Prefetto.pdf>

¹³⁰¹³⁰ MOSCA C., Missione e ruolo del Prefetto negli anni duemila, in Amministrazione Pubblica, nn. 2 -3, 1998

connessione e l'interconnessione tra tutte le fonti pubbliche incaricate della raccolta e dell'elaborazione dei dati statistici a livello provinciale¹³¹.

Le Prefetture mantengono una relazione costante con il Governo centrale, fornendo rapporti informativi sulle diverse problematiche locali. In questo contesto, un valore aggiunto è dato dalla loro capacità di analisi approfondita su questioni di particolare rilevanza per i territori, attraverso l'istituzione di Osservatori specifici. Questi strumenti di monitoraggio si concentrano su fenomeni di grande impatto come il disagio giovanile, il bullismo, la precarietà abitativa, le tensioni economiche e altre tematiche che richiedono una collaborazione sinergica con gli attori locali¹³².

In sintesi, il Prefetto non solo rappresenta il Governo sul territorio, ma svolge anche una funzione integrativa e coordinativa, capace di connettere efficacemente il livello centrale con le realtà locali, rispondendo in maniera proattiva alle sfide del pluralismo istituzionale e alle esigenze delle comunità¹³³. Ed anzi, proprio attraverso l'espletamento della delicata mission di servizio di amministrazione generale, i cittadini riconoscono e vogliono riconoscere nel Prefetto e nel sistema da lui incarnato lo Stato moderno e democratico¹³⁴.

Il sistema prefettizio di amministrazione generale si configura come lo strumento attraverso cui le molteplici realtà frammentate – soggetti, interessi, aspettative e identità diverse – trovano una dimensione unitaria e una sintesi capace di generare benefici non solo per ciascuna delle parti coinvolte, ma soprattutto per rafforzare l'immagine dell'ordinamento repubblicano democratico, insieme alla sua unità e ai suoi valori fondamentali, sia a livello europeo che internazionale. Di conseguenza, il Prefetto e il Corpo prefettizio devono credere profondamente nel sistema che incarnano e impegnarsi attivamente per creare coesione e sinergia al suo interno¹³⁵.

¹³¹ MOSCA C., Missione e ruolo del Prefetto negli anni duemila, in *Amministrazione Pubblica*, nn. 2 - 3, 1998.

¹³² LEGA L., Il ruolo del Prefetto nella complessità istituzionale e sociale, in <https://www.anfaci.it/wp-content/uploads/2024/03/Il-ruolo-del-Prefetto.pdf>.

¹³³ MOSCA C., Missione e ruolo del Prefetto negli anni duemila, in *Amministrazione Pubblica*, nn. 2 - 3, 1998.

¹³⁴ MOSCA C. *Il prefetto e l'unità nazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, p. 282 e ss.

¹³⁵ *Ibidem*, p. 284

16. Coordinamento istituzionale

Tra le funzioni chiave esercitate dai Prefetti, il coordinamento emerge come un elemento centrale, strettamente legato al loro ruolo di rappresentanti generali del Governo a livello provinciale. Questa attività mira a consolidare il tessuto istituzionale e sociale, garantendo connessione efficace e superando le inefficienze della pubblica amministrazione¹³⁶.

Obiettivi fondamentali come il rafforzamento del patto sociale tra cittadini e istituzioni trovano la loro realizzazione in un'azione amministrativa che si dimostri tempestiva, rigorosa e trasparente, rispondendo concretamente ai bisogni della collettività.

In particolare, il ripristino di un indirizzo amministrativo unitario a livello locale, capace di superare la frammentazione tra i vari settori e strutture, si configura come un'esigenza imprescindibile per garantire credibilità alle istituzioni. La funzione del Prefetto, orientata alla "messa a sistema"¹³⁷ delle diverse componenti dell'amministrazione pubblica, si traduce in un ruolo di garanzia del buon andamento della PA, operando come elemento di raccordo tra i molteplici attori istituzionali, nel rispetto di un saldo principio di cooperazione.

Questa funzione di coordinamento non si limita alle articolazioni statali presenti in provincia, ma si estende anche a istituzioni e soggetti locali, con l'obiettivo di correggere inefficienze che possano compromettere la qualità dei servizi¹³⁸.

Con l'evoluzione del modello amministrativo, che ha abbandonato la struttura piramidale gerarchica del passato, il Prefetto agisce oggi attraverso strumenti moderni e approcci cooperativi, privilegiando negoziazioni e relazioni orizzontali.

¹³⁶ LEGA L., Il ruolo del Prefetto nella complessità istituzionale e sociale, in <https://www.anfaci.it/wp-content/uploads/2024/03/Il-ruolo-del-Prefetto.pdf>

¹³⁷ È 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.

¹³⁸ MOSCA C., Missione e ruolo del Prefetto negli anni duemila, in *Amministrazione Pubblica*, nn. 2 - 3, 1998

Il Prefetto assume così un ruolo di *pivot* all'interno del sistema locale, promuovendo una maggiore integrazione tra le istituzioni per rispondere alle sfide poste dalla frammentazione amministrativa.

Come evidenziato da Massimo Severo Giannini, tale frammentazione – definita come “proliferazione di corpi separati” – ha generato una disarticolazione della pubblica amministrazione, rendendo necessario un coordinamento forte che favorisca un'unità operativa e decisionale.

Con il passaggio da un sistema gerarchico a uno relazionale, basato sul principio di sussidiarietà, si è reso indispensabile individuare una figura capace di mediare e armonizzare i processi amministrativi, bilanciando le relazioni tra centro e autonomie, pubblico e privato, politica e società. In questa prospettiva, il Prefetto opera non tanto in virtù di un'autorità gerarchica, quanto attraverso l'autorevolezza derivante dalla sua posizione neutrale e dalla dedizione esclusiva all'interesse pubblico.

Questa neutralità, tratto distintivo del ruolo prefettizio, consente al Prefetto di agire come mediatore tra interessi spesso contrapposti, cercando il miglior equilibrio possibile attraverso il dialogo e la cooperazione. Si tratta di un ruolo attivo e propositivo: non un mero osservatore delle dinamiche locali, ma un protagonista capace di superare conflitti, favorire il confronto e “ricucire” eventuali lacune o disfunzioni del sistema amministrativo.

La Prefettura si configura così come una sede istituzionale imparziale, in grado di offrire un terreno neutrale per il confronto tra i diversi attori, garantendo trasparenza e rispetto per le posizioni di ciascuno.

Questo approccio rappresenta un cambio di paradigma: l'interesse generale non viene perseguito attraverso imposizioni, ma mediante la costruzione di un consenso negoziato e condiviso, che promuova la coesione tra le parti¹³⁹.

¹³⁹ 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 (1953 Prefettura Vicenza) addirittura risalenti al periodo antecedente alle Regioni tutte rivolte a garantire un'incentivazione dello sviluppo socioeconomico 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

Un esempio concreto di tale funzione è rappresentato dalle Conferenze permanenti – provinciali e regionali – disciplinate dall’articolo 11 del d.lgs. 300/1999 e dagli articoli 4 e 5 del d.P.R. 180/2006. Questi organismi riuniscono i rappresentanti delle amministrazioni statali presenti sul territorio, insieme ai presidenti di Provincia o Città Metropolitana, ai sindaci e, se necessario, ad altri soggetti interessati. Le Conferenze regionali coinvolgono, invece, i livelli istituzionali regionali¹⁴⁰. In questi contesti, il Prefetto agisce come facilitatore del dialogo e garante della sintesi tra le diverse istanze, contribuendo a una governance più efficiente e inclusiva.

In definitiva, il Prefetto si conferma come figura centrale e aggregativa nel sistema amministrativo locale, capace di promuovere un’azione concertata che rafforzi il legame tra cittadini e istituzioni, rispondendo in modo efficace alle esigenze di una società in continua evoluzione.

17. Il prefetto ed il sistema delle autonomie

Il rapporto tra il Prefetto e gli Enti locali rappresenta un elemento cardine delle sue attribuzioni, configurandosi come un aspetto fondamentale nel sistema di relazioni istituzionali.

In qualità di figura centrale nella “rappresentanza generale del Governo” e nel “coordinamento delle amministrazioni statali a livello territoriale”, il Prefetto svolge un ruolo cruciale anche nella promozione della coesione e della collaborazione istituzionale con Regioni ed Enti locali.

per l’euro, in LEGA L., Il ruolo del Prefetto nella complessità istituzionale e sociale, in <https://www.anfaci.it/wp-content/uploads/2024/03/Il-ruolo-del-Prefetto.pdf>

¹⁴⁰ Con l’art. 118 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 rafforzare il legame fiduciario con questa, minato da insoddisfazione e lontananza delle istituzioni della società reale, affidando così in prima battuta le funzioni amministrative al Comune in un’ottica di maggiore prossimità alla comunità amministrativa. 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 e questi più vicino e più capace di garantire una risposta veloce ed efficace, in LEGA L., Il ruolo del Prefetto nella complessità istituzionale e sociale, in <https://www.anfaci.it/wp-content/uploads/2024/03/Il-ruolo-del-Prefetto.pdf>

Tale funzione lo rende il punto di raccordo delle attività pubbliche, incentrato su compiti di garanzia, mediazione e facilitazione del dialogo tra i diversi soggetti presenti sul territorio. Queste competenze costituiscono un patrimonio istituzionale di grande rilevanza, affidato al Prefetto come parte integrante della sua missione¹⁴¹.

Questo ambito d'azione si basa su due principi di primaria rilevanza costituzionale: la legalità e la leale collaborazione.

Il primo garantisce un equilibrio tra la tutela della sicurezza – personale, patrimoniale e ambientale – e il rispetto delle libertà individuali.

Il secondo si configura come strumento indispensabile per un'azione pubblica integrata e capace di garantire l'efficacia degli interventi sul territorio.

La relazione tra gli Enti locali e lo Stato, fondata sull'equi ordinazione dei livelli territoriali come componenti della Repubblica, richiede un nuovo equilibrio democratico, improntato alla cooperazione e all'unità.

La leale collaborazione, intesa come principio concreto e operativo, si realizza attraverso un processo di mediazione e intesa, fondato su volontà e determinazione condivise. Per attuare tale principio, è essenziale individuare figure autorevoli e terze, in grado di facilitare il dialogo e superare i conflitti, orientando l'azione verso la sintesi e l'interesse generale.

In questo contesto, il Prefetto emerge come figura di grande rilievo, con compiti strategici di mediazione, coordinamento e poteri sostitutivi, strumenti fondamentali per garantire l'efficacia e l'unitarietà dell'azione pubblica¹⁴².

Inoltre, è chiamato a promuovere lo sviluppo delle autonomie locali, assicurando che i diritti civili e sociali siano tutelati in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, preservando al contempo l'unità dell'ordinamento.

La transizione da un modello gerarchico e centralizzato a uno pluralistico e policentrico, sancita dalle riforme degli anni '90 e dal Titolo V della Costituzione del 2001, ha ridefinito il rapporto tra Stato ed Enti locali¹⁴³.

¹⁴¹ LEGA L., Il ruolo del Prefetto nella complessità istituzionale e sociale, in <https://www.anfaci.it/wp-content/uploads/2024/03/Il-ruolo-del-Prefetto.pdf>

¹⁴² LEGA L., Il ruolo del Prefetto nella complessità istituzionale e sociale, in <https://www.anfaci.it/wp-content/uploads/2024/03/Il-ruolo-del-Prefetto.pdf>

Quest'ultima riforma, riconoscendo pari dignità a Stato, Regioni e Comuni, ha configurato un sistema in cui l'autonomia locale si afferma accanto all'unità nazionale. Tuttavia, per garantire la coesione e prevenire spinte centrifughe, è stato necessario rafforzare il principio di leale collaborazione tra i vari livelli di governo.

Un esempio significativo è rappresentato dal potere sostitutivo previsto dall'articolo 120 della Costituzione, che consente allo Stato di intervenire nei confronti di Regioni, Province o Comuni in caso di gravi disfunzioni. Questo potere rappresenta un elemento chiave per garantire l'omogeneità e l'efficacia dei servizi pubblici essenziali.

Il Prefetto, quale garante dell'unitarietà repubblicana, esercita le sue funzioni anche attraverso la convocazione delle Conferenze permanenti. Questi organismi offrono un contesto di confronto tra rappresentanti delle amministrazioni statali e locali, promuovendo soluzioni condivise e migliorando la qualità dei servizi pubblici¹⁴⁴.

In ambito locale, il Prefetto mantiene specifiche competenze in materia di controllo sugli Enti locali, in particolare per quanto riguarda la sospensione e lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali, come previsto dall'articolo 143 del TUEL (Testo Unico degli Enti Locali). Questi interventi si rendono necessari in presenza di gravi violazioni della legge, motivi di ordine pubblico o situazioni di infiltrazione mafiosa, garantendo così il ripristino della legalità e la tutela dell'interesse pubblico.

Inoltre, il Prefetto svolge un ruolo di supervisione nel sistema elettorale, assicurando il rispetto delle regole e la legittimità dei procedimenti, a tutela dei diritti politici e della rappresentanza democratica.

In sintesi, le funzioni prefettizie si sono adattate al nuovo assetto costituzionale, evolvendosi verso un modello di coordinamento e mediazione, orientato alla tutela dell'interesse generale e alla promozione di un sistema amministrativo efficiente e coeso. Attraverso un'attenta gestione delle relazioni tra Stato e autonomie locali, il

¹⁴³ I presupposti principali si possono così riassumere: l'efficacia limitata nel tempo in relazione ai dettami della necessità e dell'urgenza; l'adeguata motivazione; l'efficace pubblicazione nei casi in cui il provvedimento non abbia carattere individuale; la conformità del provvedimento stesso ai principi generali dell'ordinamento giuridico.

¹⁴⁴ LEGA L., Il ruolo del Prefetto nella complessità istituzionale e sociale, in <https://www.anfaci.it/wp-content/uploads/2024/03/Il-ruolo-del-Prefetto.pdf>

Prefetto continua a rappresentare una figura cruciale per il funzionamento e l'unità del sistema repubblicano.

18. La funzione in materia di pubblica sicurezza

I processi di trasformazione che hanno caratterizzato la nostra società, insieme alla consolidazione di uno Stato con una democrazia matura, hanno determinato un'evoluzione significativa nelle funzioni di governo della sicurezza, considerate una garanzia fondamentale dei diritti civili dei cittadini. Garantire la sicurezza non si limita al mantenimento dell'ordine, ma implica il rafforzamento del tessuto sociale, la promozione dell'inclusione e la riduzione delle disuguaglianze, per favorire un benessere collettivo.

Va sottolineato che l'articolo 117, secondo comma, lettera h) della Costituzione attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza. In tale contesto, il sistema della sicurezza trova una chiara definizione normativa nella legge 121 del 1981, che distribuisce le responsabilità tra livello politico, amministrativo e tecnico-operativo¹⁴⁵.

Questa legge rappresenta il risultato di un lungo e complesso iter parlamentare, maturato durante una fase storica segnata dagli "anni di piombo". In quel periodo, le emergenze legate alla criminalità organizzata, al terrorismo e all'eversione resero urgente la costruzione di un sistema di sicurezza adeguato alla complessità dei tempi, nel rispetto dei principi costituzionali.

La legge 121 ha segnato una svolta epocale, introducendo riforme decisive per modernizzare il sistema della sicurezza.

Tra le innovazioni più rilevanti vi fu la smilitarizzazione della Polizia di Stato, che trasformò il vecchio Corpo delle Guardie di Pubblica Sicurezza in una forza moderna, capace di rispondere alle esigenze di un Paese in rapida evoluzione. Inoltre, la riforma rafforzò il coordinamento delle Forze di Polizia, affidandolo ai Prefetti per un uso ottimale delle risorse operative sul territorio.

¹⁴⁵ LEGA L., Il ruolo del Prefetto nella complessità istituzionale e sociale, in <https://www.anfaci.it/wp-content/uploads/2024/03/Il-ruolo-del-Prefetto.pdf>

A distanza di oltre quarant'anni, il sistema delineato dalla legge 121 si presenta come un sofisticato equilibrio tra poteri e responsabilità, con ruoli chiaramente definiti, sia a livello centrale che locale.

Al vertice, il Ministro dell'Interno esercita il ruolo di Autorità Nazionale di Pubblica Sicurezza, responsabile delle scelte strategiche, dell'alta direzione dei servizi di sicurezza e del coordinamento delle Forze di Polizia.

A livello territoriale, il Prefetto assume una funzione di garanzia, integrando competenze amministrative e politiche per il mantenimento dell'ordine pubblico, mentre il Questore, come Autorità provinciale di Pubblica Sicurezza, è responsabile dell'esecuzione tecnico-operativa dei provvedimenti.

Il sistema di sicurezza include, altresì, altre Forze di Polizia, come l'Arma dei Carabinieri e la Guardia di Finanza, il cui coordinamento, affidato ai Prefetti, si rivela strategico.

In questo quadro, il Comitato per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica, presieduto dal Prefetto e composto da autorità locali e rappresentanti delle Forze dell'Ordine, assume un ruolo centrale. La partecipazione degli amministratori locali nel Comitato sottolinea l'importanza della conoscenza delle specificità territoriali, consentendo decisioni più aderenti alle esigenze reali delle comunità¹⁴⁶.

L'evoluzione del concetto di sicurezza, oggi inteso come garanzia dei diritti e delle libertà fondamentali, si riflette in un approccio integrato e partecipato.

La sicurezza pubblica non si limita più a prevenire o reprimere comportamenti illeciti, ma si allarga alla promozione della coesione sociale e alla lotta contro le marginalità. In questo senso, il Prefetto non esercita solo un ruolo di governo ma di governance, guidando un'azione collettiva tra le istituzioni per garantire un diritto alla sicurezza che sia al contempo individuale e collettivo¹⁴⁷.

Questa prospettiva moderna include anche il concetto di sicurezza urbana, che punta al miglioramento della qualità della vita attraverso interventi di riqualificazione urbanistica, sociale e culturale. Leggi come la n. 125/2008, la n. 28/2017 e la n.

¹⁴⁶ Ibidem

¹⁴⁷ LEGA L., Il ruolo del Prefetto nella complessità istituzionale e sociale, in <https://www.anfaci.it/wp-content/uploads/2024/03/Il-ruolo-del-Prefetto.pdf>

132/2018 hanno promosso strategie cooperative tra Stato, Regioni e Comuni, valorizzando il principio di sicurezza integrata. In tale contesto, i “Patti per la Sicurezza” rappresentano uno strumento efficace per affrontare le sfide territoriali in modo coeso, integrando prevenzione e repressione con azioni sociali di recupero.

Un sistema di sicurezza moderno e democratico deve, quindi, adattarsi alle trasformazioni sociali ed economiche, garantendo la vivibilità e lo sviluppo dei territori. Le Prefetture svolgono un ruolo chiave nel mantenere standard elevati di sicurezza sociale ed economica, attraverso interventi che spaziano dai provvedimenti amministrativi alle strategie di coordinamento interistituzionale. In un mondo in continua evoluzione, è essenziale che il sistema della sicurezza sia dinamico e pronto a rispondere alle nuove esigenze di una società in trasformazione.

19. Il potere di ordinanza

Tra le molteplici competenze attribuite all’istituzione prefettizia, una delle più delicate è certamente rappresentata dal “potere di ordinanza”, un tradizionale strumento normativo finalizzato a colmare eventuali lacune o carenze nell’ordinamento di fronte a situazioni imprevedibili e necessità di interesse pubblico.

Questo potere si inserisce coerentemente nella funzione di garanzia e riequilibrio affidata al Prefetto, che opera come figura di chiusura dell’ordinamento, incaricata di tutelare l’interesse generale e di rimuovere gli ostacoli che possono frenare lo sviluppo dei territori.

L’azione del Prefetto non si limita all’ambito dell’ordine e della sicurezza pubblica o al coordinamento degli attori territoriali e alla promozione della legalità amministrativa. Essa si esplica soprattutto attraverso un’attenta attività di mediazione e ricucitura delle criticità del sistema sociale ed economico, al fine di preservare le condizioni necessarie per una convivenza civile e armoniosa.

Il potere di ordinanza si colloca in questo quadro come uno strumento straordinario, il cui esercizio è strettamente vincolato ai principi e ai valori costituzionali¹⁴⁸. Le ordinanze adottate dal Prefetto, come ad esempio il divieto di svolgimento di manifestazioni pubbliche, possono avere un impatto rilevante sulla vita sociale e devono essere precedute da un'analisi accurata delle circostanze di fatto e di diritto, nonché da un bilanciamento degli interessi in gioco. Tale analisi include la valutazione dei segnali di rischio associati agli eventi e la ponderazione delle conseguenze per la comunità.

L'esercizio di questo potere è subordinato alla sussistenza di presupposti tassativi, definiti dalla normativa vigente: l'urgenza e la grave necessità pubblica.

Questi elementi indicano la presenza di situazioni eccezionali che richiedono un intervento immediato e straordinario dell'autorità, al di fuori dei rimedi ordinari previsti dal sistema giuridico.

Il potere di ordinanza di necessità trova il suo fondamento principale nell'articolo 2 del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (TULPS). Questo articolo conferisce al Prefetto la facoltà di adottare provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, qualora sia impossibile ricorrere tempestivamente agli strumenti ordinari offerti dall'ordinamento giuridico.

La legittimità e i limiti di tali ordinanze sono stati chiariti dalla Corte costituzionale, che con la sentenza n. 8 del 1956 ha stabilito che l'adozione di ordinanze di questo tipo deve rispettare condizioni imprescindibili e rigorose.

Tali requisiti garantiscono che l'esercizio del potere straordinario sia sempre conforme ai principi costituzionali e finalizzato alla salvaguardia dell'interesse pubblico¹⁴⁹.

¹⁴⁸ LEGA L., Il ruolo del Prefetto nella complessità istituzionale e sociale, in <https://www.anfaci.it/wp-content/uploads/2024/03/Il-ruolo-del-Prefetto.pdf>

¹⁴⁹ La delicatezza e l'impatto sulle comunità di tali provvedimenti impone l'esigenza di garantire che l'adozione degli interessi possa essere sostituita dall'adozione di diversi provvedimenti di natura ordinaria e stabile, come ad esempio una regolamentazione comunale nella materia oggetto dell'ordinanza.

20. Il potere sanzionatorio

Un aspetto di particolare importanza per il cittadino è rappresentato dal potere sanzionatorio attribuito ai Prefetti, disciplinato in modo organico dalla Legge n. 689 del 1981. Questa normativa regola sia gli aspetti sostanziali che quelli procedurali relativi agli illeciti amministrativi.

Negli ultimi decenni, il processo di depenalizzazione, in parte mirato ad alleggerire il carico di lavoro degli uffici giudiziari, ha ampliato significativamente il numero di illeciti amministrativi. Di conseguenza, la competenza sanzionatoria in molte di queste fattispecie è stata attribuita al Prefetto, salvo i casi in cui la materia specifica ricada sotto la competenza di un ufficio periferico del Ministero competente.

Anche in questo ambito, l'attribuzione di tali compiti al Prefetto si inserisce nel quadro della sua competenza generale e del ruolo di rappresentante dello Stato a livello territoriale. Ancora una volta, emerge la figura del Prefetto come garante di una professionalità neutrale, che legittima l'esercizio di funzioni paragiurisdizionali. Queste non mirano alla tutela diretta dei diritti o degli interessi legittimi dei singoli, ruolo riservato ai giudici, bensì al corretto funzionamento dell'amministrazione e al rispetto dei principi di legalità che regolano l'azione amministrativa.

È importante sottolineare che, nell'esercizio del potere sanzionatorio, il Prefetto non si limita a infliggere una sanzione al trasgressore, ma verifica la solidità della contestazione formulata dall'organo accertatore. In tal modo, assicura un bilanciamento tra l'interesse pubblico, rappresentato dall'applicazione della sanzione, e l'interesse del cittadino, che ha diritto a un controllo rigoroso sulle eventuali irregolarità della procedura.

Numerose sono le fattispecie sanzionatorie assegnate al Prefetto da normative di settore. Tra queste spiccano quelle previste dal Codice della Strada e quelle disciplinate dall'articolo 75 del D.P.R. 309/1990, successivamente modificato dall'articolo 4-ter della Legge n. 49/2006, in materia di uso personale di sostanze stupefacenti. In quest'ultimo ambito, il potere sanzionatorio del Prefetto è affiancato da una funzione preventiva. A tal fine, presso le Prefetture sono stati istituiti i Nuclei Operativi Tossicodipendenze (NOT), incaricati di svolgere colloqui con personale

specializzato e di orientare gli assuntori verso strutture terapeutiche per programmi di recupero¹⁵⁰.

21. Funzione di mediazione dei conflitti

Tra le numerose competenze attribuite al Prefetto, spicca la complessa e delicata attività di mediazione nei conflitti sociali, nelle controversie di lavoro, nelle crisi aziendali, e nella tutela dei servizi pubblici essenziali. In tali ambiti si intrecciano il ruolo di rappresentante generale dell'Esecutivo, la funzione di garante della coesione sociale e l'autorità provinciale preposta all'ordine e alla sicurezza pubblica¹⁵¹.

Nel quadro delle sue funzioni di amministrazione generale, il Prefetto svolge anche un ruolo di mediazione nelle vertenze sindacali e sociali, come previsto dalla Legge 12 giugno 1990, n. 146, che disciplina gli scioperi nei servizi pubblici essenziali.

Tale normativa bilancia il diritto dei lavoratori di ricorrere allo sciopero, sancito dall'articolo 40 della Costituzione, con la necessità di garantire altri diritti costituzionalmente tutelati, quali quelli dei cittadini a fruire di servizi fondamentali.

Il Prefetto interviene qualora il normale funzionamento delle dinamiche contrattuali venga compromesso, comportando il mancato rispetto dei livelli minimi di prestazione nei servizi essenziali. Ciò si verifica, ad esempio, quando le modalità di sciopero collettivo rischiano di compromettere gravemente diritti fondamentali come la libertà di movimento o di comunicazione. In questi casi, al Prefetto è attribuito il potere di emettere ordinanze per adottare le misure necessarie a prevenire tali conseguenze, soprattutto quando lo sciopero abbia rilevanza locale.

Tali interventi sono finalizzati non solo a evitare che il conflitto tra datori di lavoro e lavoratori si intensifichi fino a mettere a rischio l'ordine pubblico, ma anche a garantire il rispetto dei diritti sociali e civili della collettività.

¹⁵⁰ LEGA L., Il ruolo del Prefetto nella complessità istituzionale e sociale, in <https://www.anfaci.it/wp-content/uploads/2024/03/Il-ruolo-del-Prefetto.pdf>

¹⁵¹ Ibidem

In questo contesto, il Prefetto svolge un ruolo cruciale nel favorire un accordo tra le parti in conflitto, con l'obiettivo di ristabilire l'equilibrio nell'interesse dell'economia e della stabilità occupazionale.

Qualora non si raggiunga un accordo, il Prefetto, in qualità di Autorità provinciale di pubblica sicurezza, ha comunque il potere di intervenire per prevenire situazioni che possano pregiudicare i diritti fondamentali della persona garantiti dalla Costituzione. Anche al di fuori del contesto lavorativo, il Prefetto esercita, frequentemente, questa funzione di mediazione in molteplici settori di interesse pubblico, intervenendo nei conflitti tra gruppi sociali o comunità locali quando sia necessario favorire un confronto e ricomporre posizioni divergenti¹⁵².

Questa capacità di mediazione, benché non sempre esplicitamente normata, è riconosciuta al Prefetto in virtù della sua posizione di autorità neutrale.

La Prefettura, infatti, rappresenta il luogo ideale per facilitare il dialogo tra le parti, come dimostrato dalla quotidiana attività di gestione dei “Tavoli di confronto,” finalizzati alla ricerca di soluzioni che rispecchino il superiore interesse generale.

22. Il contrasto alla criminalità organizzata

La funzione di garanzia esercitata dall'istituzione prefettizia si manifesta anche in ambiti particolarmente complessi, come la lotta alla criminalità. Uno degli obiettivi prioritari dell'azione del Prefetto è la vigilanza sulle condizioni necessarie per il progresso sociale ed economico dei territori, con l'impegno a eliminare fenomeni di infiltrazione criminale.

La prevenzione dell'infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia legale e nei processi amministrativi, con particolare attenzione al rischio di appropriazione indebita di risorse pubbliche, ha reso necessario adottare da tempo strumenti preventivi specifici.

Il Codice delle leggi antimafia assegna al Prefetto numerosi poteri per agire nei confronti di imprese legate alla criminalità organizzata, che spesso cercano di

¹⁵² LEGA L., Il ruolo del Prefetto nella complessità istituzionale e sociale, in <https://www.anfaci.it/wp-content/uploads/2024/03/Il-ruolo-del-Prefetto.pdf>

inserirsi nell'economia legale per perseguire scopi illeciti o alterare le dinamiche del libero mercato.

A tutela dell'unità giuridica ed economica del sistema, del principio di legalità e del corretto funzionamento delle istituzioni e del tessuto produttivo, il Prefetto può impedire agli imprenditori, laddove sia riscontrato un rischio concreto di infiltrazione mafiosa, di intrattenere rapporti con la Pubblica Amministrazione. Tali misure includono il blocco di negoziazioni con enti pubblici, l'interruzione di contratti in essere e la perdita dell'accesso a contributi pubblici.

Questo insieme di competenze rientra nell'ambito della "documentazione antimafia", attraverso cui la Prefettura verifica la presenza di cause ostative o valutazioni sull'affidabilità dell'impresa.

Il rilascio di un'interdittiva antimafia comporta l'impossibilità per l'impresa di partecipare a gare d'appalto, obbligando, inoltre, alla cessazione dei contratti già stipulati e all'esclusione da qualsiasi forma di sovvenzione pubblica.

L'importanza di questo strumento è risultata evidente in contesti critici come quello pandemico, quando il sistema pubblico ha mobilitato ingenti risorse economiche per sostenere il settore privato e stimolare la ripresa. In questi casi, l'azione del Prefetto si è rivelata essenziale per prevenire il rischio che tali risorse venissero intercettate da organizzazioni criminali.

Analogamente, con l'attuazione del PNRR, il ruolo preventivo delle Prefetture è diventato centrale, richiedendo un'intensa attività di controllo e monitoraggio.

Le attività preventive antimafia, lungi dall'essere considerate semplici procedure amministrative, rappresentano un presidio di legalità.

Queste salvaguardano l'ordine pubblico economico, la libera concorrenza tra le imprese, il buon funzionamento della Pubblica Amministrazione e l'uso corretto delle risorse pubbliche. Tali compiti sono affidati al Prefetto non solo per la collaborazione diretta con le forze di polizia, ma anche per la necessità di una valutazione equilibrata che tenga conto della rilevanza costituzionale dei diritti coinvolti, quali la tutela della libera iniziativa economica.

Questo complesso bilanciamento si inserisce tra le funzioni volte a garantire la sicurezza del sistema economico e a contrastare fenomeni che potrebbero

danneggiare irreparabilmente il tessuto imprenditoriale sano, oltre a causare una perdita significativa di risorse pubbliche, con ripercussioni negative sull'intera collettività¹⁵³.

Il rischio di infiltrazioni mafiose o di condizionamento delle imprese rappresenta una questione centrale del diritto della prevenzione, come riconosciuto anche dal Consiglio di Stato.

Quest'ultimo ha ribadito che il provvedimento interdittivo, pur avendo natura preventiva, deve essere fondato su un quadro normativo chiaro (art. 84, comma 4, lett. a-f del D.lgs. 159/2011) e su elementi concreti riscontrati nella realtà¹⁵⁴.

Con l'avvio del PNRR, che comporta un'ingente affluenza di risorse economiche, il legislatore è intervenuto con il D.L. 6 novembre 2021, n. 152, convertito nella Legge n. 233/2021, apportando modifiche significative al Codice antimafia.

Tali modifiche disciplinano le tipologie di "Comunicazione antimafia" e "Informazione antimafia", introducendo il principio del contraddittorio durante il procedimento di rilascio delle informazioni antimafia.

Questo nuovo approccio procedurale, sebbene volto a garantire una maggiore trasparenza e a favorire l'autocorrezione delle imprese (*self-cleaning*), solleva interrogativi su una possibile vulnerabilità del sistema. Come sottolineato dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato precedente alla riforma, esiste il timore che tali aperture possano indebolire l'efficacia dell'azione di contrasto alle infiltrazioni criminali, specialmente negli appalti pubblici.

Nonostante queste preoccupazioni, l'azione delle Prefetture continua a rappresentare un baluardo di sicurezza nell'attuazione del PNRR.

Con l'ausilio dei Gruppi Interforze, esse conducono un'attenta attività di monitoraggio, analizzando ogni progetto per individuare tempestivamente eventuali segnali di coinvolgimento criminale, contribuendo così a proteggere il sistema economico e la collettività amministrata.

¹⁵³ LEGA L., Il ruolo del Prefetto nella complessità istituzionale e sociale, in <https://www.anfaci.it/wp-content/uploads/2024/03/Il-ruolo-del-Prefetto.pdf>

¹⁵⁴ In tal senso, Corte Cost. sent. n. 57 del 2020 per la quale a supportare il provvedimento interdittivo possono concorrere anche situazioni indiziarie, che sviluppino e completino le indicazioni legislative.

CAPITOLO IV

IL RUOLO DEL PREFETTO NEL CONTRASTO ALLA CORRUZIONE

23. Il fenomeno anticorruptivo in Italia

Preliminarmente occorre chiarire che il termine “corruzione” comprende tutte quelle pratiche di cattiva gestione o “*mala gestio*” che, pur non configurandosi necessariamente come reati penali, rappresentano, comunque, una deviazione dall’interesse pubblico, dando luogo a un malcostume politico e amministrativo. Si tratta, quindi, di un fenomeno più ampio rispetto alla sua definizione penalistica¹⁵⁵.

Già nel 1992, Sabino Cassese definiva la corruzione nella Pubblica Amministrazione come la condizione in cui “*la funzione pubblica viene svolta non nell’interesse pubblico, ma nell’interesse dei privati*”, trasformando il potere amministrativo da un’autorità neutrale e impersonale in uno strumento utilizzato per fini di parte¹⁵⁶.

Il fenomeno corruttivo si basa sempre su uno scambio di vantaggi economici o utilità reciproche tra un agente pubblico e un soggetto terzo¹⁵⁷, indipendentemente dalla fase in cui si manifesta o dalle motivazioni che lo alimentano. Più tale scambio diventa sistemico, minore sarà la propensione della collettività a denunciarlo, con la conseguenza di una scarsa capacità di perseguirlo.

Le conseguenze della corruzione sono molteplici e di ampia portata.

Sul piano economico, essa genera costi significativi per la comunità: oltre al denaro distolto dalle finalità pubbliche, si riscontrano costi indiretti, come il calo della

¹⁵⁵ IRELLI V. C., “*Etica pubblica e disciplina delle funzioni amministrative*”, in “*La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*”, a cura di MERLONI F. e VANDELLI L., Firenze, 2010; MATTARELLA B. G., “*Recenti tendenze legislative in materia di prevenzione della corruzione*”, in www.masterprocurement.it, 2012.

¹⁵⁶ CASSESE S., “*Maladministration*” e rimedi, in Foro.it, 1992.

¹⁵⁷ CENTORRINO M., “*La Corruzione fra teoria economica, normativa internazionale, modelli di organizzazione d’impresa*”, Centro di documentazione europea - Università Catania, “Online Working Paper”.

competitività economica del Paese, la fuga di investitori stranieri e le distorsioni nella gestione della spesa pubblica.

Sul piano sociale, la corruzione erode la fiducia dei cittadini nelle istituzioni e nei processi democratici, alimentando un circolo vizioso in cui la sfiducia generale abbassa ulteriormente la percezione del disvalore della corruzione. Inoltre, mina l'affidabilità percepita dei rappresentanti pubblici, scoraggiando la partecipazione politica individuale, e compromette il principio di uguaglianza sociale, riducendo le pari opportunità nell'accesso alla vita economica e sociale.

Questi effetti si ripercuotono negativamente sui servizi pubblici, aumentando inefficienze, sprechi e ritardi nei processi decisionali a livello politico e amministrativo. Tali condizioni favoriscono il ricorso a pratiche illecite, ostacolano i meccanismi di controllo e incoraggiano l'uso frequente di strumenti derogatori o emergenziali, aggravando ulteriormente il fenomeno.

Inoltre, la corruzione altera il principio di uguaglianza sociale, posto che mina le pari opportunità di ciascun cittadino a partecipare alla vita economica e sociale della propria comunità.

In proposito, Carlo Mosca ha spesso sottolineato come il prefetto possa giocare un ruolo cruciale nel contrastare le dinamiche corruttive, rappresentando un presidio istituzionale fondamentale per promuovere trasparenza e legalità. Egli descrive il prefetto come figura chiave nel garantire l'equilibrio tra le diverse esigenze territoriali e l'interesse generale dello Stato, fungendo da punto di raccordo per il rafforzamento dell'unità nazionale¹⁵⁸.

Da tutte queste situazioni deriva un aumento della inefficienza e degli sprechi nei servizi pubblici nonché dei ritardi nei processi decisionali sia a livello politico che amministrativo. Tali situazioni rappresentano, infatti, le condizioni ideali perché si ricorra a scorciatoie illecite, si osteggino i meccanismi di controllo e si faccia sempre più frequentemente uso di strumenti di natura derogatoria o emergenziale¹⁵⁹.

In Italia, il fenomeno della corruzione si è storicamente radicato e diffuso in misura maggiore rispetto ad altri Paesi occidentali con livelli di sviluppo comparabili.

¹⁵⁸ MOSCA C. Il prefetto e l'unità nazionale, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016

¹⁵⁹ MOSCA C. Il prefetto e l'unità nazionale, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016

Tale situazione è il risultato di una combinazione di fattori di natura istituzionale, politica, economica e sociale. Tra questi, spicca l'assenza, per un lungo periodo, di meccanismi efficaci di rendicontabilità – ciò che nel sistema anglosassone viene definito *accountability*. Ne sono un esempio la frequente adozione di controlli reciproci tra amministratori politici e funzionari di carriera, nonché la persistenza di un approccio formalistico che ha caratterizzato i sistemi di verifica¹⁶⁰.

In aggiunta, l'esercizio del potere pubblico in Italia si è spesso contraddistinto per un alto grado di discrezionalità.

È proprio tale margine decisionale, talvolta eccessivo, a rappresentare uno stimolo per il verificarsi di episodi di cattiva amministrazione.

Le probabilità che emergano fenomeni corruttivi, infatti, crescono in proporzione diretta al livello di libertà decisionale concesso ai pubblici poteri. Inoltre, le politiche pubbliche italiane hanno frequentemente influito sull'organizzazione delle attività economiche e sociali, indirizzando risorse come investimenti, spesa pubblica e atti amministrativi discrezionali.

Un ulteriore elemento critico è rappresentato dalla quantità e dalla qualità inadeguata delle norme che hanno storicamente regolato la Pubblica Amministrazione.

Tali regole, spesso eccessivamente complesse e contraddittorie, hanno creato incertezze interpretative, vincoli burocratici e prassi applicative incoerenti. Ciò ha non solo compromesso il principio di legalità sancito dall'articolo 97 della Costituzione italiana, ma si è posto anche in contrasto con le indicazioni della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU¹⁶¹) sul principio di certezza del diritto.

A livello sociale, è stata frequentemente riscontrata una bassa avversione etica della popolazione italiana verso la corruzione.

Questo atteggiamento è riconducibile a diversi fattori, tra cui una radicata sfiducia nella capacità delle istituzioni pubbliche di operare con imparzialità¹⁶² e la debolezza

¹⁶⁰ *Comitato di Studio sulla prevenzione della corruzione*, Rapporto al Presidente della Camera, 23 ottobre 1996.

¹⁶¹ Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

¹⁶² VANNUCCI A., CUBEDDU R., *Lo spettro della competitività*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2006.

del senso di appartenenza allo Stato e dello spirito di corpo tra i funzionari pubblici¹⁶³. Di conseguenza, molti cittadini hanno finito per percepire la corruzione come un elemento strutturale del sistema, quasi inevitabile¹⁶⁴.

In questo contesto complesso, il prefetto gioca un ruolo cruciale, come figura istituzionale chiave per il contrasto alla corruzione¹⁶⁵. Il prefetto, rappresentante dello Stato sul territorio, è un elemento cardine per garantire trasparenza, legalità e il rafforzamento dell'unità nazionale. Egli funge, come visto nel capitolo precedente, da mediatore tra le esigenze locali e l'interesse generale dello Stato, promuovendo un'efficace attuazione delle politiche anticorruzione¹⁶⁶. Questo approccio preventivo è essenziale per ridurre non solo il fenomeno corruttivo, ma anche il clima di sfiducia che esso alimenta nei confronti delle istituzioni pubbliche.

Di fronte a tali problematiche, risulta evidente la necessità di implementare strumenti non solo repressivi, ma soprattutto preventivi, capaci di arginare il fenomeno della corruzione e di promuovere una cultura dell'integrità e del rispetto della legalità all'interno della Pubblica Amministrazione italiana¹⁶⁷.

24. Il sistema anticorruzione in Italia: Legge 6 novembre 2012, n. 190

La legge 6 novembre 2012, n. 190, approvata il 31 ottobre dello stesso anno e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 265 del 13 novembre 2012, introduce le

¹⁶³ PIZZORNO A., *La corruzione nel sistema politico*, in D. Della Porta, *Lo scambio occulto*, Il Mulino, Bologna, 1992.

¹⁶⁴ Questa percezione è confermata da diverse indagini internazionali. Per esempio, uno studio di Transparency International del 2010 collocava l'Italia tra le ultime posizioni nella classifica globale sulla percezione della corruzione nella Pubblica Amministrazione, *Transparency International*, ONG internazionale fondata dalla Germania nel 1993 e da anni in prima linea nella lotta alla corruzione (www.transparency.org). Successivamente, il rapporto Eurobarometro del 2012 (Rapporto prodotto dalla Commissione europea a seguito di una indagine condotta attraverso interviste a 26.856 cittadini della Unione Europea) ha evidenziato come l'87% degli italiani considerasse la corruzione un problema serio, in aumento rispetto agli anni precedenti. Allo stesso modo, il rapporto 2008 del Group of States Against Corruption (GRECO, Organo anticorruzione nato in seno al Consiglio d'Europa nel 1999. Cfr. "Evaluation Report on Italy", Council of Europe, Strasbourg, GRECO Eval I/II Rep (2008), July 2.) descriveva la corruzione in Italia come un fenomeno pervasivo e sistemico, che influenza non solo la Pubblica Amministrazione, ma anche la società civile e il settore privato.

¹⁶⁵ MOSCA C. *Il prefetto e l'unità nazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016.

¹⁶⁶ *Ibidem*

¹⁶⁷ BOLZON M., *Il ruolo del Prefetto nell'attuale sistema Anticorruzione*, V corso di formazione per l'accesso alla qualifica iniziale della carriera prefettizia, anno 2017.

“disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”.

Questo provvedimento normativo rappresenta, seppur con un significativo ritardo, l’attuazione degli impegni assunti dall’Italia a seguito della sua adesione a importanti accordi internazionali contro la corruzione.

Tra i riferimenti principali troviamo la *“Convenzione penale sulla corruzione”* del Consiglio d’Europa (27 gennaio 1999)¹⁶⁸, la *“Convenzione civile sulla corruzione”*¹⁶⁹ dello stesso Consiglio (4 novembre 1999), e la *“Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione”* del 31 ottobre 2003, nota come Convenzione di Mérida¹⁷⁰.

Rilevanti sono anche le linee guida e le convenzioni emanate da organismi quali l’OCSE¹⁷¹, il Consiglio d’Europa¹⁷² e l’Unione Europea, che hanno sollecitato gli Stati membri ad adottare misure adeguate a rafforzare la lotta alla corruzione, monitorare l’aderenza agli standard internazionali e identificare le lacune normative e politiche nei rispettivi sistemi nazionali¹⁷³.

La legge 190/2012 si configura come un punto di svolta, introducendo riforme non solo nei reati contro la Pubblica Amministrazione, ma anche nuove disposizioni finalizzate a rafforzare l’efficacia delle misure preventive e repressive contro la

¹⁶⁸ *Criminal Law Convention on Corruption*, ratificata dall'Italia con la legge 28 giugno 2012, n. 110

¹⁶⁹ *Civil Law Convention on Corruption*.

¹⁷⁰ Adottata dall’Assemblea generale dell’O.N.U. con la risoluzione n. 58/4, sottoscritta dall’Italia il 9 dicembre 2003 e ratificata con legge 3 agosto 2009 n. 116. All’art. 5 si richiede che gli Stati aderenti elaborino, applichino e perseguano, conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico, *“politiche di prevenzione della corruzione efficaci e coordinate”*. Secondo la citata Convenzione: *“corruption is an insidious plague that has a wide range of corrosive effects on societies. It undermines democracy and the rule of law, leads to violations of human rights, distorts markets, erodes the quality of life and allows organized crime, terrorism and other threats to human security to flourish. This evil phenomenon is found in all countries – big and small, rich and poor – but it is in the developing world that its effects are most destructive. Corruption hurts the poor disproportionately by diverting funds intended for development, undermining a Government’s ability to provide basic services, feeding inequality and injustice and discouraging foreign aid and investment. Corruption is a key element in economic under performance and a major obstacle to poverty alleviation and development. Each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its legal system, develop and implement or maintain effective, coordinated anti-corruption policies that promote the participation of society and reflect the principles of the rule of law, proper management of public affairs and public property, integrity, transparency and accountability”*.

¹⁷¹ Nota come OECD, ovvero *Organisation for Economic Co-operation and Development*.

¹⁷² Mediante il G.R.E.C.O

¹⁷³ Cfr. la circolare n. 1 del 25 gennaio 2013 del Dipartimento della Funzione Pubblica – Presidenza del Consiglio dei ministri.

corruzione e, in senso più ampio, contro la *maladministration*¹⁷⁴. L'obiettivo del legislatore era quello di costruire un sistema anticorruzione strutturato per la Pubblica Amministrazione, integrandolo con le normative successive emanate in attuazione delle deleghe contenute nella stessa legge.

Gli interventi normativi precedenti al 2012¹⁷⁵, pur con aspetti apprezzabili, non avevano infatti creato né un quadro normativo organico per il contrasto alla corruzione né un apparato amministrativo specificamente dedicato a questa funzione. Un elemento distintivo della legge 190/2012 è stato il superamento della tradizionale impostazione repressiva.

Si è, infatti, riconosciuto che limitarsi alla repressione penale dei singoli episodi corruttivi non sarebbe stato sufficiente a ridurre le devianze degli apparati pubblici o a eliminare quel contesto ambientale e culturale favorevole alla diffusione della corruzione.

L'approccio normativo è stato, quindi, ribaltato, dando centralità alla prevenzione.

Tale orientamento rifletteva anche le indicazioni di numerose commissioni di studio¹⁷⁶, che avevano sottolineato come la repressione della corruzione fosse uno strumento insufficiente, dato che interviene inevitabilmente a posteriori¹⁷⁷.

Al contrario, la prevenzione consente di individuare e correggere i malfunzionamenti amministrativi¹⁷⁸ prima che assumano rilevanza penale, riportando l'esercizio dei pubblici poteri entro i confini dei principi di buon andamento e imparzialità sanciti dagli articoli 97 e 98 della Costituzione.

Questo nuovo approccio inaugurato dalla legge 190/2012 ha rappresentato l'inizio di una trasformazione culturale e normativa nella gestione del fenomeno corruttivo,

¹⁷⁴ BOLZON M., Il ruolo del Prefetto nell'attuale sistema Anticorruzione, V corso di formazione per l'accesso alla qualifica iniziale della carriera prefettizia, anno 2017.

¹⁷⁵ Ci si riferisce all'art. 1, legge 16 gennaio 2003, n. 3 istitutiva dell'Alto Commissario per la prevenzione della corruzione (poi soppresso con l'art. 68, comma 6 *bis* del d.lgs. 25 giugno 2008, n. 112, conv. con mod. nella legge 6 agosto 2008, n. 133) e all'art. 13 d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 che ha attribuito funzioni in materia di corruzione alla Commissione indipendente per la valutazione, l'integrità e la trasparenza (*ex Civit*, oggi ANAC).

¹⁷⁶ In particolare, quella presieduta da Sabino Cassese nel 1996; quella presieduta da Gustavo Minervini nel 1996; quella presieduta da Roberto Garofoli nel 2011.

¹⁷⁷ DE VERGOTTINI G., *Una road map contro la corruzione*, in *Percorsi Cost.*, 2012.

¹⁷⁸ Cfr. Circolare n. 1 del 25 gennaio 2013 del Dipartimento della Funzione Pubblica.

promuovendo l'adozione di misure sistemiche e preventive per garantire trasparenza e integrità nell'amministrazione pubblica.

Tra i successivi interventi normativi di rilievo troviamo:

1. D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (Testo Unico sulla Trasparenza)¹⁷⁹: in attuazione della legge 190/2012, ha rafforzato il principio di trasparenza come misura cardine per prevenire la corruzione, riordinando numerose disposizioni in un unico corpo normativo. Un aspetto significativo è stata l'introduzione dello strumento dell'accesso civico, che consente ai cittadini di richiedere dati e documenti pubblici per favorire la partecipazione e il controllo sociale.

2. D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito nella legge 11 agosto 2014, n. 114: questo decreto ha introdotto misure innovative per aumentare la trasparenza e l'efficienza, in particolare nel settore dei contratti pubblici.

3. D.lgs. 25 maggio 2016, n. 97: primo dei decreti attuativi della Riforma Madia¹⁸⁰, ha ulteriormente perfezionato il sistema anticorruzione, intervenendo sulla trasparenza amministrativa¹⁸¹, sulla predisposizione dei piani anticorruzione¹⁸² e introducendo specifiche responsabilità dirigenziali per la violazione delle norme sulla trasparenza.

Parallelamente, come già in precedenza evidenziato, il concetto di prevenzione posto alla base della legge 190/2012 richiama l'importanza di una gestione integrata e coordinata dello Stato¹⁸³.

In tal senso, il ruolo del prefetto assume rilevanza come garante dell'unità nazionale e della legalità sul territorio, evidenziando come il sistema prefettizio sia una risposta efficace alla frammentarietà e alle devianze delle amministrazioni locali. Questo modello non solo si integra con l'approccio preventivo della normativa

¹⁷⁹ "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni", in attuazione della delega di cui all'articolo 1, comma 35 della legge 190/2012.

¹⁸⁰ La legge 124/2015 contiene una serie di deleghe volte ad attuare una riforma della Pubblica Amministrazione.

¹⁸¹ Si segnala l'estensione dell'ambito di applicazione oggettivo e soggettivo, l'introduzione dell'istituto dell'accesso civico generalizzato, la specificazione di alcuni aspetti della disciplina relativa agli obblighi di pubblicazione.

¹⁸² Viene espressamente attribuito all'Autorità Nazionale Anticorruzione (c.d. ANAC) il compito di adottare il Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.).

¹⁸³ MOSCA C., *Il prefetto e l'unità nazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016.

anticorruzione, ma lo rafforza, promuovendo un'azione amministrativa ispirata ai principi di trasparenza, imparzialità e servizio esclusivo alla Nazione¹⁸⁴.

In definitiva, la legge 190/2012 e le successive evoluzioni normative hanno inaugurato una nuova fase nella lotta alla corruzione, improntata ad un approccio sistemico che combina prevenzione e repressione, consolidando i principi fondamentali del buon governo democratico.

25. I soggetti che operano nel sistema anticorruzione: ANAC e Prefetture UTG

In attuazione degli obblighi derivanti dai suddetti accordi internazionali¹⁸⁵, la legge n. 190 del 2012 ha designato la Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle Amministrazioni Pubbliche (nota come CIVIT¹⁸⁶) quale autorità nazionale anticorruzione. Alla CIVIT sono state attribuite funzioni di prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione, in stretta collaborazione con il Dipartimento della Funzione Pubblica¹⁸⁷.

Successivamente, il decreto-legge n. 90 del 2014, convertito nella legge n. 114/2014, ha trasformato la CIVIT in Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), individuandola come il fulcro del sistema di prevenzione della corruzione nell'ordinamento italiano. Contestualmente, questa normativa ha disposto la soppressione dell'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP)¹⁸⁸, trasferendo le relative competenze e funzioni all'ANAC.

¹⁸⁴ *Ibidem*.

¹⁸⁵ Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione del 2003 e Convenzione penale sulla corruzione del 1999.

¹⁸⁶ Tale organismo era stato istituito dal d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 con il compito di misurare e valutare la performance dei dirigenti pubblici. Successivamente il d.l. 31 agosto 2013, n. 101 convertito in legge 30 ottobre 2013, n. 125, aveva modificato la denominazione della Civit in "*Autorità nazionale anticorruzione per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche*".

¹⁸⁷ Ciò aveva dato luogo a qualche sovrapposizione tra la CIVIT ed il Dipartimento della Funzione Pubblica: mentre alla Commissione erano attribuite funzioni di rappresentanza istituzionale e di vigilanza sulle misure adottate dalle singole amministrazioni pubbliche, al Dipartimento era riconosciuta l'attività di regolazione.

¹⁸⁸ Tale ente era stato istituito al fine di dotare il settore degli appalti pubblici di un soggetto capace di prevenire fenomeni di corruzione.

Attualmente, l'ANAC rappresenta l'organismo centrale per la prevenzione della corruzione, la promozione della trasparenza e la regolazione dei contratti pubblici.

Per rendere ancora più incisiva l'attività di contrasto alla corruzione, si è successivamente riconosciuta l'importanza di una collaborazione strutturata tra l'ANAC e il Ministero dell'Interno, con il coinvolgimento attivo delle Prefetture. Queste ultime, in qualità di rappresentanze territoriali del Governo, possiedono un'esperienza consolidata nella gestione delle problematiche legate all'illegalità locale.

A tale scopo, il 15 luglio 2014 è stato formalizzato un protocollo d'intesa accompagnato da specifiche Linee Guida¹⁸⁹, che hanno dato avvio a una collaborazione stabile tra l'ANAC, le Prefetture-Uffici Territoriali del Governo e gli Enti Locali.

Questo accordo ha avuto l'obiettivo di promuovere trasparenza e legalità nella gestione della cosa pubblica, attraverso un'azione coordinata volta alla prevenzione di fenomeni di corruzione e, più in generale, di indebite interferenze nell'amministrazione pubblica.

Le Linee Guida allegate al protocollo hanno definito i principali compiti delle Prefetture, fornendo indicazioni operative per supportare tecnicamente gli Enti Locali nella redazione della documentazione anticorruzione, in conformità all'articolo 1, comma 6, della legge 190/2012.

Tra le disposizioni introdotte, particolare rilievo è stato dato alle misure per la gestione e il monitoraggio delle imprese coinvolte in procedimenti penali per reati gravi contro la Pubblica Amministrazione, ai sensi dell'articolo 32 del decreto-legge n. 90 del 2014.

A integrazione di queste indicazioni, sono state successivamente emanate altre tre Linee Guida¹⁹⁰ che hanno approfondito specifici aspetti della strategia di contrasto all'illegalità.

¹⁸⁹ C.d. Prime Linee Guida *“per l'avvio di un circuito collaborativo tra ANAC-Prefetture-UTG e Enti locali per la prevenzione dei fenomeni di corruzione attuazione della trasparenza amministrativa”*.

¹⁹⁰ Ci si riferisce alle *“Seconde Linee guida per l'applicazione delle misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese nell'ambito della prevenzione anticorruzione e antimafia”* del 27 gennaio 2015; alle *“Terze linee guida per la determinazione dell'importo dei compensi da liquidare ai*

Il crescente ruolo delle Prefetture nel sistema anticorruzione trova fondamento nella loro funzione essenziale di garantire l'attuazione del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le sue articolazioni periferiche¹⁹¹.

Questa collaborazione strutturata rafforza l'efficacia dell'intero sistema di prevenzione e contrasto alla corruzione¹⁹², valorizzando il ruolo delle Prefetture come punto di raccordo tra le istituzioni centrali e locali¹⁹³, e contribuendo alla promozione di una gestione amministrativa più trasparente, efficiente e orientata al rispetto della legalità.

26. Strumenti di contrasto al fenomeno corruttivo: Piani anticorruzione

Alla luce del quadro normativo delineato, si procederà ora all'analisi di specifici strumenti anticorruzione previsti dal legislatore che coinvolgono, in modo particolare, l'attività del Prefetto.

Per ciascuno di questi strumenti, verranno evidenziate le criticità emerse sia sotto il profilo normativo, sia operativo, accompagnate da possibili soluzioni.

Un'attenzione particolare sarà riservata al ruolo del Prefetto, figura chiave nel sistema collaborativo con l'ANAC e punto di riferimento per gli enti e le amministrazioni territoriali, per garantire l'effettiva applicazione di tali strumenti.

Oltre a esaminare le attività assegnate al Prefetto dalla normativa vigente, verranno delineate possibili strategie e azioni concrete che le Prefetture potrebbero intraprendere per migliorare l'efficacia e la funzionalità degli strumenti di contrasto alla corruzione predisposti dal legislatore.

commissari nominati dal prefetto ai sensi dell'art. 32, commi 1 e 10 del D.l. 90/2014, nell'ambito della prevenzione anticorruzione ed antimafia del 25 gennaio 2016; alle "Quarte linee guida per l'applicazione dell'art. 32, commi 2-bis e 10 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, alle imprese che esercitano attività sanitaria per conto del servizio sanitario nazionale in base agli accordi contrattuali di cui all'art. 8-quinquies del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502" del 4 agosto 2016.

¹⁹¹ MOSCA C., *Il prefetto e l'unità nazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016; v. anche MOSCA C., *Frammenti di identità ed etica prefettoriale*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2006; MOSCA C., *Il prefetto rappresentante dello stato al servizio dei cittadini*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2010.

¹⁹² *Ibidem*.

¹⁹³ MOSCA C., *Il prefetto rappresentante dello stato al servizio dei cittadini*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2010.

La legge 190/2012 identifica la pianificazione come il fulcro della strategia anticorruzione.

L'obiettivo primario è individuare le attività più vulnerabili al rischio di corruzione all'interno dei vari uffici della Pubblica Amministrazione, adottando, di conseguenza, misure adeguate per mitigarne i rischi. Già nei lavori preparatori della legge, l'importanza della pianificazione era stata sottolineata dalla Commissione Garofoli¹⁹⁴, che aveva individuato tre linee guida essenziali: 1. L'identificazione dei settori maggiormente esposti al rischio di corruzione; 2. La definizione di soluzioni organizzative per eliminarlo o ridurlo; 3. L'attuazione delle direttive formulate dall'Autorità Nazionale Anticorruzione.

La Commissione aveva, inoltre, indicato nel *risk management* mutuato dal settore privato, ossia nei processi di analisi, stima e gestione del rischio, un metodo particolarmente efficace per prevenire la corruzione. Tale approccio basato sulla valutazione del rischio era già stato introdotto nell'ordinamento italiano con la legge n. 231 dell'8 giugno 2001¹⁹⁵, che richiedeva a società ed enti l'adozione di modelli organizzativi finalizzati alla prevenzione dei reati¹⁹⁶.

La legge 190/2012 articola la pianificazione su due livelli principali:

1. Livello nazionale: rappresentato dal Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.), elaborato dal Dipartimento per la Funzione Pubblica sulla base delle indicazioni del Comitato Interministeriale¹⁹⁷ e approvato dall'ANAC¹⁹⁸. Il P.N.A. costituisce un atto generale di indirizzo che stabilisce le strategie prioritarie per prevenire e contrastare la corruzione nella Pubblica Amministrazione a livello nazionale.

¹⁹⁴ Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella Pubblica Amministrazione, istituita con decreto del 23 dicembre 2011 dal Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione

¹⁹⁵ “Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'art. 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300”.

¹⁹⁶ BOLZON M., *Il ruolo del Prefetto nell'attuale sistema Anticorruzione*, V corso di formazione per l'accesso alla qualifica iniziale della carriera prefettizia, anno 2017.

¹⁹⁷ Cfr. le “Linee di indirizzo del Comitato Interministeriale (DPCM 16 gennaio 2013) per la predisposizione, da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica del P.N.A. di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190”.

¹⁹⁸ Dopo le modifiche introdotte dall'art. 19, comma 5 del d.lgs. 24 giugno 2014, n. 90, prima dalla CIVIT.

Esso fornisce linee metodologiche e operative, ma lascia a ciascuna amministrazione la libertà di adottare soluzioni specifiche, adattandole alla propria struttura organizzativa.

2. Livello decentrato: costituito dai Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione (P.T.P.C.), che ciascuna amministrazione pubblica è chiamata a predisporre seguendo le indicazioni contenute nel P.N.A.

Il P.T.P.C. è un documento programmatico che delinea la strategia di prevenzione della corruzione all'interno della singola amministrazione. Redatto dal Responsabile della Prevenzione della Corruzione (R.P.C.)¹⁹⁹ e approvato dall'organo politico, il piano analizza i rischi specifici di corruzione nei vari uffici, definendo interventi organizzativi mirati per prevenirli²⁰⁰.

Il P.T.P.C. deve includere informazioni dettagliate su: a) Le aree e i tipi di rischio; b) Le misure di prevenzione da implementare; c) I responsabili per l'attuazione di tali misure; d) Le tempistiche per gli interventi.

L'efficacia dei suddetti strumenti dipende da alcune caratteristiche fondamentali.

Il Piano Nazionale risulta utile solo se riesce a tracciare una strategia complessiva di lotta alla corruzione, articolata su diversi livelli e supportata da un forte impegno politico.

I P.T.P.C., invece, devono essere adattati alle specificità delle singole amministrazioni, evitando di limitarsi a replicare principi generali o codici di comportamento già contenuti nel P.N.A.

Devono essere, inoltre, sufficientemente concreti da consentire verifiche puntuali sulla loro applicazione e sull'eventuale attribuzione di responsabilità in caso di mancato rispetto.

In sintesi, la pianificazione si configura come uno strumento cardine della strategia anticorruzione, ma la sua efficacia dipende sia dalla qualità dei documenti elaborati, sia dall'impegno delle amministrazioni nel tradurre le indicazioni in azioni operative e misurabili.

¹⁹⁹ Si noti che la mancata predisposizione del piano costituisce elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale.

²⁰⁰ BOLZON M., *Il ruolo del Prefetto nell'attuale sistema Anticorruzione*, V corso di formazione per l'accesso alla qualifica iniziale della carriera prefettizia, anno 2017, p. 9 ss..

27. Il ruolo della Prefettura nella predisposizione dei piani anticorruzione

L'articolo 1, comma 6, della legge 190/2012 stabilisce che i Prefetti, su esplicita richiesta, siano tenuti a fornire supporto tecnico e informativo agli Enti Locali per la redazione dei rispettivi Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione (P.T.P.C.).

Questa funzione riveste un ruolo cruciale nell'assicurare la qualità e l'efficacia dei piani, orientandoli verso una reale prevenzione dei fenomeni corruttivi e garantendo che siano pienamente conformi alle linee guida contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.). Nonostante permangano divergenze sul tipo e sulla portata dell'assistenza da fornire, appare evidente che tale supporto debba mirare non solo alla conformità formale ai principi metodologici stabiliti dal P.N.A., ma anche all'effettiva capacità dei P.T.P.C. di prevenire illeciti amministrativi, tenendo conto delle peculiarità operative e organizzative di ogni ente locale²⁰¹.

Un elemento di particolare rilievo è la necessità di evitare che i P.T.P.C. si riducano a meri adempimenti burocratici privi di concreta efficacia nella prevenzione della corruzione.

Tali strumenti, infatti, si dimostrano utili solo nella misura in cui il processo di gestione del rischio che li sostiene sia ben strutturato e articolato.

Questo richiede un'analisi approfondita del contesto interno ed esterno in cui l'ente opera, accompagnata da una gestione dinamica e adattabile dei rischi, in grado di rispondere tempestivamente ai mutamenti ambientali e organizzativi. Un aspetto fondamentale di questa attività consiste nel coinvolgimento di una molteplicità di attori, sia interni che esterni all'ente, in modo da garantire una visione integrata e completa del rischio e delle misure necessarie per mitigarne l'impatto.

Tuttavia, l'indagine condotta dall'ANAC al 28 febbraio 2015²⁰² ha evidenziato diverse criticità nei P.T.P.C. redatti nei primi anni di applicazione della legge 190/2012, soprattutto da parte delle autonomie territoriali.

²⁰¹ BOLZON M., *Il ruolo del Prefetto nell'attuale sistema Anticorruzione*, V corso di formazione per l'accesso alla qualifica iniziale della carriera prefettizia, anno 2017, p. 12 e ss

²⁰² Cfr. "Rapporto sullo stato di attuazione e la qualità dei piani triennali di prevenzione della corruzione nelle amministrazioni pubbliche 2015-2017" del 16 dicembre 2015, predisposto

Dall'analisi è emerso che molti enti locali, in particolare quelli di piccole dimensioni e situati nel Sud Italia, non hanno adempiuto all'obbligo di pubblicare il P.T.P.C.

Inoltre, si riscontra spesso un'inadeguata analisi del contesto esterno e interno, che denota una scarsa capacità di interpretare le dinamiche socio-territoriali e di mappare in modo efficace i processi organizzativi interni. A ciò si aggiunge una limitata propensione a coinvolgere attori rilevanti nel processo di gestione del rischio, riducendo così la capacità di adottare misure concrete e mirate per contrastare i fenomeni corruttivi.

Proprio per affrontare e superare queste criticità, il supporto dei Prefetti si configura come uno strumento essenziale per gli Enti Locali²⁰³.

Tale supporto deve tradursi in un'assistenza mirata che, sulla base di una collaborazione strutturata con i singoli enti, permetta di fornire le informazioni più adeguate e aggiornate per una gestione del rischio realmente "su misura".

Ciò implica la messa a disposizione di dati storici, analisi previsionali, rapporti di polizia e pareri specialistici che le Prefetture possono raccogliere e condividere con gli enti interessati.

Inoltre, il Prefetto può svolgere un ruolo determinante nell'aiutare gli enti a strutturare un'organizzazione interna più efficiente e coerente con le loro caratteristiche specifiche, quali le dimensioni, la dotazione organica e la collocazione territoriale.

Non meno importante è il compito di monitorare continuamente il contesto operativo in cui l'ente locale agisce, riesaminando periodicamente i rischi alla luce di nuovi eventi o mutamenti, per garantire che le strategie di prevenzione rimangano sempre efficaci e adattabili²⁰⁴.

Un altro aspetto essenziale del ruolo prefettizio riguarda la sorveglianza sul rispetto degli obblighi di predisposizione e pubblicazione dei P.T.P.C. da parte degli enti locali. Questa attività deve essere svolta in stretta sinergia con l'ANAC, che, ai sensi della legge 190/2012, esercita poteri di vigilanza sulla qualità dei piani e può

dall'ANAC in collaborazione con l'Università di Tor Vergata in seguito all'esame dei piani anticorruzione di un campione di 1911 enti ed in vista della adozione del nuovo e vigente P.N.A..

²⁰³ MOSCA C., *Il prefetto e l'unità nazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016.

²⁰⁴ *Ibidem*.

emanare raccomandazioni operative²⁰⁵. Tuttavia, in caso di reiterata inerzia da parte di un'amministrazione, l'ANAC non dispone di poteri sostitutivi né può nominare un commissario ad acta.

In tali situazioni, il Prefetto può intervenire in via sostitutiva, in virtù dell'articolo 7 del D.P.R. 3 aprile 2006, n. 180, per garantire che gli enti locali adempiano ai propri obblighi e contribuiscano alla prevenzione dei fenomeni corruttivi.

Per garantire una maggiore efficacia dell'intervento prefettizio, appare opportuno che le Prefetture promuovano incontri formativi periodici rivolti al personale degli Enti Locali, al fine di migliorare le competenze e la consapevolezza sui processi di prevenzione della corruzione²⁰⁶.

Inoltre, l'organizzazione di tavoli di confronto regolari tra Prefetture, Enti Locali e l'ANCI può rappresentare un'importante occasione per analizzare le difficoltà riscontrate nella redazione dei P.T.P.C., individuare soluzioni condivise e promuovere le migliori pratiche gestionali.

Questi momenti di dialogo e collaborazione, mediati dal Prefetto, non solo favoriscono il superamento delle criticità operative, ma contribuiscono anche a diffondere una cultura della trasparenza e dell'integrità nella gestione delle risorse pubbliche.

²⁰⁵ Inoltre, ai sensi dell'art. 19, comma 5, del D.l. 90/2014 l'ANAC dispone anche del potere di comminare sanzioni amministrative pecuniarie in caso di omessa adozione del P.T.P.C.

²⁰⁶ BOLZON M., *Il ruolo del Prefetto nell'attuale sistema Anticorruzione*, V corso di formazione per l'accesso alla qualifica iniziale della carriera prefettizia, anno 2017, p. 12 e ss

28. Strumenti di trasparenza amministrativa

La legge 190/2012 riconosce nella trasparenza amministrativa uno degli strumenti fondamentali per contrastare i fenomeni di corruzione, definendola come la capacità di rendere comprensibile e accessibile ai cittadini l'attività della Pubblica Amministrazione²⁰⁷.

In questo modo, si dà piena attuazione ai principi costituzionali di imparzialità e buon andamento sanciti dall'articolo 97 della Costituzione. Il concetto di trasparenza, tuttavia, non è una novità assoluta per il nostro ordinamento, essendo stato introdotto per la prima volta dall'articolo 22 della legge 7 agosto 1990, n. 241, relativa al procedimento amministrativo.

Tale norma, ancora oggi in vigore, prevede una forma di accesso definita "ristretta", in quanto riservata a soggetti portatori di interessi qualificati, ossia concreti, diretti e attuali, legati a una situazione giuridicamente rilevante e connessa al documento richiesto²⁰⁸.

Inoltre, il diritto di accesso è limitato ai documenti amministrativi, escludendo, quindi, la possibilità di un controllo generalizzato sull'operato della Pubblica Amministrazione.

Un primo segnale di apertura verso una trasparenza più ampia si è avuto con il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150²⁰⁹, che ha introdotto il principio di "accessibilità totale".

Questo principio, pur originariamente finalizzato a valutare l'efficienza, la produttività e la *performance* degli uffici pubblici, ha segnato una svolta, ampliando l'accesso alle informazioni e non più solo ai documenti amministrativi, promuovendo così forme diffuse di controllo sull'azione amministrativa.

La norma ha, inoltre, chiarito che la trasparenza amministrativa rientra tra i livelli essenziali delle prestazioni garantiti ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera m) della Costituzione, attribuendo allo Stato una competenza esclusiva in materia.

²⁰⁷ BOLZON M., *Il ruolo del Prefetto nell'attuale sistema Anticorruzione*, V corso di formazione per l'accesso alla qualifica iniziale della carriera prefettizia, anno 2017, pp. 17 e ss.

²⁰⁸ *Ibidem*

²⁰⁹ Di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

L'evoluzione della disciplina ha trovato ulteriore impulso con il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, adottato in attuazione dell'articolo 1, comma 35, della legge 190/2012.

Questo decreto ha introdotto lo strumento dell'accesso civico, una forma di controllo diffuso sull'attività amministrativa che consente a chiunque di richiedere la pubblicazione di informazioni che la Pubblica Amministrazione ha l'obbligo di rendere pubbliche²¹⁰.

Successivamente, il d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, ha apportato significative modifiche, sia semplificando gli obblighi delle amministrazioni pubbliche, sia rafforzando il principio di trasparenza. Tra le novità, vi è l'eliminazione del Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità, i cui contenuti sono stati integrati nella sezione apposita del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (P.T.P.C.)²¹¹.

Inoltre, il decreto ha ampliato i confini dell'accesso civico²¹², introducendo il cosiddetto accesso civico "generalizzato", disciplinato dall'articolo 5, comma 2²¹³.

Questa nuova forma di accesso rappresenta una svolta significativa: da un lato, permette a chiunque di avanzare una richiesta di accesso senza dover dimostrare un interesse qualificato o fornire una motivazione specifica; dall'altro, consente la

²¹⁰ Art. 5, comma 1, legge 33/2013: "L'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione".

²¹¹ Art. 13. Obblighi di pubblicazione concernenti l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni: "Le pubbliche amministrazioni pubblicano e aggiornano le informazioni e i dati concernenti la propria organizzazione, corredati dai documenti anche normativi di riferimento. Sono pubblicati, tra gli altri, i dati relativi: a) agli organi di indirizzo politico e di amministrazione e gestione, con l'indicazione delle rispettive competenze; b) all'articolazione degli uffici, le competenze di ciascun ufficio, anche di livello dirigenziale non generale, i nomi dei dirigenti responsabili dei singoli uffici; c) all'illustrazione in forma semplificata, ai fini della piena accessibilità e comprensibilità dei dati, dell'organizzazione dell'amministrazione, mediante l'organigramma o analoghe rappresentazioni grafiche; d) all'elenco dei numeri di telefono nonché delle caselle di posta elettronica istituzionali e delle caselle di posta elettronica certificata dedicate, cui il cittadino possa rivolgersi per qualsiasi richiesta inerente i compiti istituzionali".

²¹² Cfr. gli artt. 11, 13, 14, 19, 27 e 28.

²¹³ Art. 5 comma 2: "Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis".

pubblicità di qualunque dato o documento detenuto dalla Pubblica Amministrazione che sia di interesse per la collettività²¹⁴.

Alla base di tale innovazione vi è l'idea che le informazioni detenute dalle amministrazioni pubbliche costituiscano un patrimonio comune della collettività.

L'introduzione dell'accesso civico generalizzato rappresenta, quindi, un passaggio cruciale nell'evoluzione della trasparenza amministrativa, affermando il principio che essa debba diventare la regola del comportamento della Pubblica Amministrazione.

Con l'adozione di questa misura, il legislatore italiano ha recepito il principio del "*right to know*", ossia il diritto di ogni cittadino di accedere a dati, documenti e informazioni detenuti dalle amministrazioni pubbliche. Tale principio, già consolidato nei Paesi anglosassoni attraverso strumenti come il Freedom of Information Act (FOIA)²¹⁵, allinea il sistema italiano alle migliori pratiche internazionali in tema di trasparenza amministrativa.

Nel nostro ordinamento, l'accesso generalizzato si affianca sia all'accesso documentale, disciplinato dall'articolo 22 della legge 241/1990, sia all'accesso civico introdotto dall'articolo 5 del d.lgs. 33/2013.

Ciascuna di queste tipologie di accesso, sebbene caratterizzata da presupposti e modalità diverse, ha come obiettivo comune la prevenzione della corruzione e di ogni forma di cattiva amministrazione.

La trasparenza, in questo contesto, non solo rappresenta uno strumento per garantire l'integrità e l'efficienza della Pubblica Amministrazione, ma contribuisce anche a rafforzare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni, favorendo un controllo diffuso e consapevole sul loro operato²¹⁶.

Orbene, fatta questa doverosa precisazione sugli strumenti di trasparenza amministrativa, occorre ora analizzare il ruolo del Prefetto rispetto a questi strumenti.

²¹⁴ Restano fermi i limiti relativi alla tutela di interessi pubblici (riconducibili alle funzioni di ordine dello Stato) e privati (quali la protezione dei dati personali e gli interessi economici e commerciali) espressamente indicati dalla legge.

²¹⁵ È la principale legge federale statunitense sull'informazione. Fu adottata dal presidente Lyndon B. Johnson nel 1966.

²¹⁶ BOLZON M., *Il ruolo del Prefetto nell'attuale sistema Anticorruzione*, V corso di formazione per l'accesso alla qualifica iniziale della carriera prefettizia, anno 2017, pp 17 e ss.

Un primo aspetto da considerare riguarda le modalità attraverso cui si concretizza il principio di trasparenza.

Come già evidenziato, l'attuale quadro normativo realizza la trasparenza attraverso tre tipologie di accesso al patrimonio informativo pubblico: accesso semplice, accesso civico e accesso civico generalizzato.

Tuttavia, queste tre forme di accesso presentano notevoli differenze in termini di modalità di richiesta, figure responsabili, condizioni di accesso e strumenti di tutela, generando due potenziali criticità.

Da un lato, vi è il rischio che i cittadini non siano in grado di individuare il procedimento più adeguato alle proprie esigenze conoscitive; dall'altro, si paventa il pericolo che le Pubbliche Amministrazioni, nel tentativo di evitare sanzioni, pubblicizzino una quantità eccessiva di dati sui propri siti istituzionali, spesso poco chiari e difficilmente comprensibili.

Questo fenomeno è stato definito come “*opacità per confusione*”²¹⁷, in quanto la mole di informazioni rischia di compromettere la fruibilità effettiva dei dati.

In questo contesto, il ruolo delle Prefetture può rivelarsi determinante per garantire l'effettività del principio di trasparenza.

Innanzitutto, le Prefetture possono promuovere campagne informative volte a sensibilizzare i cittadini sulla natura e sulle finalità delle diverse tipologie di accesso previste dal sistema normativo.

Tali iniziative risultano essenziali per realizzare una partecipazione democratica autentica, contribuendo al passaggio culturale e operativo da una Pubblica Amministrazione percepita come autorità a una che si configura come servizio al cittadino²¹⁸.

Inoltre, le Prefetture possono svolgere un ruolo di vigilanza sull'adozione, da parte delle amministrazioni, degli strumenti operativi raccomandati dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), come previsto dalla Determinazione n. 1309 del 28 dicembre 2016.

²¹⁷ Cfr. Relazione 2014 del Garante della Privacy e Cons. Stato, Sez. Consultiva per gli atti normative, Adunanza del 18 febbraio 2016, n. 00343/2016.

²¹⁸ BOLZON M., *Il ruolo del Prefetto nell'attuale sistema Anticorruzione*, V corso di formazione per l'accesso alla qualifica iniziale della carriera prefettizia, anno 2017, pp. 17 e ss.

Tra questi strumenti figurano il cosiddetto Regolamento Interno, che le amministrazioni sono tenute ad adottare per disciplinare le modalità di gestione delle richieste di accesso, e il Registro degli accessi, da inserire nella sezione “Amministrazione Trasparente” dei siti istituzionali. Quest’ultimo ha l’obiettivo di rendere pubblici i dati, i documenti e le informazioni già oggetto di accesso, semplificando così le procedure e riducendo i margini di incertezza sia per i cittadini sia per gli enti.

Un ulteriore ambito di riflessione riguarda le competenze prefettizie in materia sanzionatoria nei casi di mancata ottemperanza agli obblighi di trasparenza.

L’articolo 47 del d.lgs. 33/2013, come modificato dal d.lgs. 97/2016, attribuisce all’ANAC²¹⁹ il potere di irrogare sanzioni nei casi di violazione degli obblighi di pubblicazione, in conformità agli articoli 13 e 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

Tuttavia, una lettura sistematica delle disposizioni dell’articolo 17, comma 1²²⁰, della stessa legge 689/1981 e dell’articolo 19, comma 7, del d.lgs. 90/2014 evidenzia che il Prefetto può esercitare poteri sanzionatori in specifici casi. Nello specifico, l’articolo 17 stabilisce che, qualora il pagamento in misura ridotta di una sanzione non venga effettuato, il Presidente dell’ANAC deve segnalarlo al Prefetto competente, il quale provvede all’irrogazione definitiva della sanzione.

Inoltre, l’articolo 19 conferisce al Presidente dell’ANAC la facoltà di segnalare al Prefetto violazioni degli obblighi di trasparenza, così attivando un dialogo operativo tra ANAC e Prefettura, finalizzato a garantire il rispetto delle norme vigenti.

²¹⁹ Art. 47, comma 3, legge 33/2013 (come sostituito dall’art. 38 del d.lgs. n. 97 del 2016) “Sanzioni per la violazione degli obblighi di trasparenza per casi specifici”: “Le sanzioni di cui al comma 1 sono irrogate dall’Autorità nazionale anticorruzione. L’Autorità nazionale anticorruzione disciplina con proprio regolamento, nel rispetto delle norme previste dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, il procedimento per l’irrogazione delle sanzioni”.

²²⁰ Art. 17, comma 1, legge 689/81: “Qualora non sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta, il funzionario o l’agente che ha accertato la violazione, salvo che ricorra l’ipotesi prevista nell’art. 24, deve presentare rapporto, con la prova delle eseguite contestazioni o notificazioni, all’ufficio periferico cui sono demandati attribuzioni e compiti del Ministero nella cui competenza rientra la materia alla quale si riferisce la violazione o, in mancanza, al prefetto”.

Questa competenza sanzionatoria assegnata al Prefetto si inserisce pienamente tra le sue funzioni di garanzia e controllo, confermandone il ruolo centrale nell'assicurare il corretto funzionamento delle amministrazioni²²¹.

Essa risulta coerente anche con quanto previsto dall'articolo 32 del d.l. 90/2014, che disciplina la collaborazione tra Prefetti e ANAC nella gestione straordinaria di imprese coinvolte in appalti pubblici e in reati contro la Pubblica Amministrazione.

Per rafforzare ulteriormente la diffusione della cultura della trasparenza, dell'integrità e dell'anticorruzione, si ritiene fondamentale che le Prefetture organizzino regolarmente seminari e incontri formativi rivolti al personale delle amministrazioni locali.

Questi momenti di formazione rappresentano uno strumento essenziale per sensibilizzare i funzionari pubblici e garantire che gli strumenti normativi e operativi vengano applicati in maniera uniforme ed efficace. In tal modo, le Prefetture possono consolidare il loro ruolo di guida e supporto per una Pubblica Amministrazione sempre più orientata al servizio e alla fiducia dei cittadini.

29. Il ruolo della Prefettura nel contrasto alla corruzione degli appalti pubblici

Il settore degli appalti pubblici è, per sua natura, particolarmente esposto al rischio di corruzione e infiltrazioni da parte della criminalità organizzata²²².

Questo è dovuto principalmente alle inefficienze strutturali nei meccanismi di controllo e gestione del rischio.

Non sorprende, quindi, che tale ambito sia oggetto di attenzione da parte di organismi internazionali da lungo tempo.

Anche l'Unione Europea ha espresso, infatti, preoccupazione sul tema, sollecitando formalmente gli Stati membri a garantire elevati livelli di trasparenza in tutte le fasi degli appalti pubblici, dalla loro aggiudicazione alla completa esecuzione.

²²¹ BOLZON M., *Il ruolo del Prefetto nell'attuale sistema Anticorruzione*, V corso di formazione per l'accesso alla qualifica iniziale della carriera prefettizia, anno 2017, pp. 17 e ss.

²²² BOLZON M., *Il ruolo del Prefetto nell'attuale sistema Anticorruzione*, V corso di formazione per l'accesso alla qualifica iniziale della carriera prefettizia, anno 2017, pp. 24 e ss.

In Italia, nell'ambito della strategia di prevenzione della corruzione introdotta con la legge 190/2012, il legislatore ha adottato ulteriori misure specifiche con l'articolo 32 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90 (convertito nella legge 11 agosto 2014, n. 114).

Questa disposizione introduce strumenti straordinari di gestione, sostegno e monitoraggio delle imprese aggiudicatrici di appalti pubblici, quando la loro affidabilità è compromessa da coinvolgimenti in episodi corruttivi. L'obiettivo è duplice: da un lato, garantire la continuità nell'esecuzione delle opere pubbliche evitando ritardi o interruzioni; dall'altro, prevenire che l'impresa responsabile tragga vantaggi illeciti dal contratto pubblico²²³.

La norma prevede una stretta collaborazione tra il Presidente dell'ANAC e il Prefetto, istituendo un raccordo operativo tra la funzione di prevenzione della corruzione (affidata all'ANAC) e quella amministrativa antimafia (di competenza prefettizia). L'articolo 32 individua tre tipologie di intervento, tra loro alternative, volte a preservare la legalità e la trasparenza nelle procedure di appalto.

La prima misura, prevista dal comma 1, lett. a), consiste nell'ordine del Prefetto (su proposta del Presidente dell'ANAC) di procedere al rinnovo degli organi societari dell'impresa, mediante la sostituzione dei soggetti implicati in presunti illeciti²²⁴.

L'ordine è vincolante e deve essere eseguito entro un termine prestabilito. Qualora l'impresa non ottemperi, si passa alla misura successiva, ossia la gestione straordinaria e temporanea.

La seconda misura, disciplinata dal comma 1, lett. b), prevede il commissariamento del contratto, limitato al progetto pubblico in questione.

Questa misura viene adottata quando l'impresa non rispetta l'ordine di rinnovo degli organi societari. Con il decreto prefettizio che dispone il commissariamento, vengono nominati uno o più amministratori (fino a un massimo di tre), dotati di requisiti di onorabilità e competenza professionale. Essi subentrano completamente agli organi di amministrazione dell'impresa per tutta la durata del contratto, garantendo la sua esecuzione nel rispetto delle norme.

²²³ BOLZON M., *Il ruolo del Prefetto nell'attuale sistema Anticorruzione*, V corso di formazione per l'accesso alla qualifica iniziale della carriera prefettizia, anno 2017, pp. 24 e ss.

²²⁴ *Ibidem*.

Questa misura ha una portata circoscritta e si concentra esclusivamente sul contratto “contaminato”, rappresentando un baluardo di legalità mirato.

La terza misura, prevista dal comma 8, rappresenta un approccio meno invasivo e si applica nei casi in cui l’impresa, pur coinvolta in indagini penali per reati corruttivi, presenta situazioni meno gravi.

In tali casi, uno o più esperti (fino a un massimo di tre), nominati dal Prefetto, affiancano gli organi societari con funzioni di monitoraggio e supporto. Questi esperti operano per prevenire il ripetersi di condotte illegali e promuovere una gestione aziendale orientata a principi di trasparenza e integrità²²⁵.

Le misure previste dall’articolo 32 possono essere adottate in presenza di due presupposti principali: 1) Il coinvolgimento dell’impresa in procedimenti penali relativi a reati di matrice corruttiva specificatamente individuati dalla norma²²⁶; 2) La rilevazione di “situazioni anomale” indicative di comportamenti illeciti o eventi criminali attribuibili all’impresa aggiudicataria del contratto pubblico.

Considerando che il settore degli appalti rappresenta un terreno fertile per le infiltrazioni della criminalità organizzata, il comma 10 dell’articolo 32 estende l’applicazione delle misure anticorruzione anche alle imprese destinatarie di un’interdittiva antimafia, come disciplinato dal d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159.

Questa disposizione mira a contrastare il rischio di contaminazione mafiosa nell’economia pubblica, estromettendo dalla contrattazione le imprese colluse o infiltrate da organizzazioni criminali.

Tutte le misure introdotte dall’articolo 32 hanno una finalità comune: creare un solido presidio di legalità a tutela degli interessi pubblici di primaria importanza. Queste disposizioni non solo prevengono il rischio di corruzione e infiltrazione mafiosa, ma rafforzano anche la fiducia dei cittadini nel sistema degli appalti pubblici.

Infine, è evidente che la collaborazione tra ANAC e Prefettura gioca un ruolo cruciale nell’assicurare la trasparenza e la regolarità delle procedure, promuovendo

²²⁵ BOLZON M., *Il ruolo del Prefetto nell’attuale sistema Anticorruzione*, V corso di formazione per l’accesso alla qualifica iniziale della carriera prefettizia, anno 2017, pp 24 e ss.

²²⁶ Si tratta dei delitti di cui agli articoli 317 c.p., 318 c.p., 319 c.p., 319-bis c.p., 319-ter c.p., 319-quater c.p., 320 c.p., 322, c.p., 322-bis, c.p. 346-bis, c.p., 353 c.p. e 353-bis c.p.

un modello di governance capace di coniugare efficienza amministrativa e rispetto delle normative di legalità.

L'articolo 32 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 ha attribuito, infatti, al Prefetto specifiche responsabilità nel contrasto alla corruzione, con un focus particolare sulle imprese coinvolte in appalti pubblici.

Come evidenziato il 28 gennaio 2015 è stato firmato un protocollo d'intesa tra il Ministero dell'Interno e l'ANAC, che ha portato alla pubblicazione di linee guida operative per i Prefetti.

Queste linee guida offrono indicazioni precise per l'adozione di misure straordinarie nei confronti delle imprese implicate in pratiche corruttive o destinatarie di interdittive antimafia²²⁷.

È importante notare che, per le misure previste dall'articolo 32, commi 1 e 8, il Prefetto competente è quello del territorio dove si trova la stazione appaltante che gestisce il contratto in questione. Questa scelta consente al rappresentante del Governo di esaminare la gravità dei fatti e di garantire una supervisione adeguata, fondamentale per l'efficacia delle misure stesse. Nel caso delle misure previste dal comma 10, invece, il Prefetto competente è quello della provincia dove ha sede legale l'impresa destinataria dell'informazione antimafia²²⁸.

L'adozione di una delle misure straordinarie descritte nei commi 1 e 8 si articola in un processo valutativo composto da due fasi distinte ma collegate, ciascuna di competenza di diversi soggetti: da un lato, il Presidente dell'ANAC, che ha il compito di proporre la misura più adeguata da applicare; dall'altro, il Prefetto, che ha il potere di decidere la misura concreta da adottare nei confronti dell'impresa.

Questo procedimento è progressivo, in quanto la proposta dell'ANAC non vincola il Prefetto, il quale possiede un potere istruttorio autonomo per valutare sia la presenza dei presupposti legali indicati nel comma 1, sia la gravità dei fatti in corso di indagine.

²²⁷ Trattasi delle “*Seconde linee guida per l'applicazione delle Misure straordinarie di Gestione, sostegno e monitoraggio di imprese nell'ambito della prevenzione anticorruzione e antimafia*”.

²²⁸ BOLZON M., *Il ruolo del Prefetto nell'attuale sistema Anticorruzione*, V corso di formazione per l'accesso alla qualifica iniziale della carriera prefettizia, anno 2017, pp. 24 e ss.

Inoltre, spetta al Prefetto la decisione finale sulla misura da applicare, che, pur essendo discrezionale, deve comunque essere motivata e giustificata nel decreto prefettizio. Quest'ultimo, infatti, deve dettagliare il processo decisionale seguito, le valutazioni effettuate e l'adeguatezza della misura scelta.

Il decreto prefettizio deve anche determinare la durata della misura, in relazione alla natura del contratto, nonché stabilire la nomina e la retribuzione degli amministratori o esperti incaricati della gestione straordinaria dell'impresa.

Al riguardo, i criteri per la determinazione del compenso degli amministratori o degli esperti sono regolati da un atto di indirizzo²²⁹ emanato dall'ANAC in collaborazione con il Ministero dell'Interno.

La liquidazione del compenso avviene previa autorizzazione del Prefetto, che deve ricevere una relazione dettagliata sull'attività svolta e i risultati ottenuti.

In passato, sono emerse alcune difficoltà nell'interpretazione dei presupposti per l'adozione delle misure straordinarie. Per esempio, inizialmente si era avanzata un'interpretazione estensiva²³⁰ della necessità di coinvolgimento dell'impresa in procedimenti penali, che includeva anche situazioni preliminari o legate alla commissione dei reati previsti dalla legge.

Tuttavia, questa interpretazione è stata superata, poiché le misure si applicano esclusivamente alle fattispecie penali espressamente indicate.

Le problematiche più rilevanti sono emerse in relazione al secondo presupposto, ossia la presenza di *“situazioni anomale e sintomatiche di condotte illecite o eventi criminali”*.

²²⁹ Si tratta delle *“Terze linee guida per la determinazione dell'importo dei compensi da liquidare ai commissari nominati dal prefetto ai sensi dell'art. 32, commi 1 e 10 del decreto-legge n. 90/2014, nell'ambito della prevenzione anticorruzione e antimafia”*, emanate in data 25 gennaio 2016 e pubblicate nella G.U. del 2 febbraio 2016, n. 26. Sono state predisposte a seguito del D.P.R. 7 ottobre 2015, n. 177 con cui è stato emanato il regolamento relativo alle modalità di calcolo dei compensi degli amministratori giudiziari.

²³⁰ Tale interpretazione estensiva era stata offerta dalle prime linee guida ANAC–Ministero dell'Interno. Secondo le stesse darebbero luogo alla applicazione delle misure anche situazioni propedeutiche o contigue alla commissione dei reati contro la Pubblica Amministrazione di cui al comma 1, quali ad esempio i reati di truffa aggravata (ex art. 640 bis c.p.) e di false comunicazioni sociali (ex artt. 2621 e 2622 Cod. Civ.).

Questa norma, carente di precisione, richiede una valutazione accurata, in quanto un'interpretazione troppo ampia potrebbe portare all'adozione indiscriminata delle misure, contravvenendo alla natura eccezionale di tali provvedimenti²³¹.

Analoghe osservazioni riguardano il termine “*fatti gravi e accertati*”, poiché un fatto è considerato grave quando è ragionevolmente probabile che vi sia responsabilità da parte degli organi societari.

L'accertamento deve, quindi, basarsi su prove oggettive emergenti dalle indagini, anche senza l'intervento di sentenze giudiziarie²³².

Nel caso in cui la misura di cui al comma 10 venga adottata, la competenza esclusiva del Prefetto riguarda tanto l'iniziativa quanto l'adozione delle misure. In seguito all'introduzione del comma 2 *bis* dell'art. 92 del d.lgs. 159/2011²³³, il Prefetto, dopo aver emesso l'informativa antimafia interdittiva, è obbligato a verificare i presupposti per l'applicazione delle misure straordinarie.

Questi presupposti includono la sussistenza di un contratto pubblico in corso di esecuzione e la presenza di qualificati interessi pubblici, come l'urgenza di assicurare la continuità di funzioni essenziali o la tutela dei livelli occupazionali.

Se tali presupposti sono verificati positivamente, il Prefetto informa il Presidente dell'ANAC e avvia una ricognizione dei contratti pubblici in essere con l'impresa.

In questa fase, il Prefetto, in collaborazione con le stazioni appaltanti, l'ANAC e altri enti competenti, definisce il perimetro delle misure da adottare e nomina eventuali commissari prefettizi.

Infine, l'articolo 1, comma 704, lett. a) della legge 28 dicembre 2015, n. 208 ha esteso l'applicazione dell'art. 32 anche alle imprese che operano nel settore sanitario

²³¹ Le prime linee guida ANAC–Ministero dell'Interno hanno chiarito che per “*situazioni anomale*” siano da intendersi “*la comprovata sussistenza di collegamenti sostanziali tra imprese partecipanti alla gara; la rilevata sussistenza di accordi di desistenza artatamente orientati a favorire l'aggiudicazione nei confronti di un'impresa; la accertata violazione dei principi che sorreggono la trasparenza delle procedure ad evidenza pubblica, qualora da elementi di contesto possa formularsi un giudizio di probabile riconducibilità del fatto a propositi di illecita interferenza*”.

²³² Ciò in quanto l'art. 32 stabilisce che l'accertamento dei fatti possa avvenire anche ai sensi dell'art. 19 comma 5, lett. a) della stessa legge, il quale attribuisce all'ANAC il compito di ricevere segnalazioni e notizie di illeciti. In considerazione del potere attribuito all'ANAC, vi è motivo di ritenere che anche tali elementi debbano considerarsi fonti utili per l'accertamento dei fatti.

²³³ Introdotto dall'art. 3 comma 1, lett. b) n. 2 del d.lgs. 13 ottobre 2014, n. 153.

per conto del Servizio Sanitario Nazionale (SSN)²³⁴. L'applicazione delle misure a queste imprese segue gli stessi presupposti stabiliti dai commi 1 e 10, ma data la specificità del settore, le decisioni sono assunte in collaborazione con il Ministro della Salute.

30. Il whistleblowing: criticità e proposte

Un altro strumento chiave nel contrasto alla corruzione è rappresentato dal whistleblowing, termine che letteralmente significa “soffiare il fischietto”²³⁵. Questo concetto si riferisce a una procedura finalizzata a incoraggiare i dipendenti (noti come “*whistleblower*”) a segnalare comportamenti illeciti, violazioni o irregolarità all'interno della loro organizzazione²³⁶.

L'istituto ha avuto origine nei paesi anglosassoni ed è stato progressivamente adottato nel linguaggio giuridico delle organizzazioni internazionali impegnate nella lotta contro la corruzione, alle quali l'Italia ha aderito²³⁷.

Nel nostro ordinamento, il *whistleblowing* è disciplinato dall'articolo 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Testo Unico sul Pubblico Impiego), introdotto dall'articolo 1, comma 51 della legge 190/2012, che riguarda la “Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti”.

²³⁴ Le quarte linee guida, pubblicate in G.U. il 24 agosto 2016, n. 197, hanno chiarito che tale estensione è dovuta alla esigenza di tutelare “*la corretta erogazione di prestazioni di carattere sanitario svolte da soggetti privati in regime di accreditamento e imputabili economicamente al Servizio sanitario nazionale al fine di scongiurare sprechi e abusi della spesa pubblica in ambito sanitario*”.

²³⁵ Termine che riporta alla figura dell'arbitro sul campo da gioco o del poliziotto in strada che suonano il fischietto al momento della commissione di un illecito.

²³⁶ BOLZON M., *Il ruolo del Prefetto nell'attuale sistema Anticorruzione*, V corso di formazione per l'accesso alla qualifica iniziale della carriera prefettizia, anno 2017, pp. 29 e ss.

²³⁷ Ci si riferisce in particolare a: la “*Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione*” firmata a Merida il 31 ottobre 2003, in cui l'ONU esprime la necessità di portare la corruzione alla luce, sul presupposto che la corruzione si radica proprio con la “cultura del silenzio”; la “*Convenzione Civile sulla corruzione*” del Consiglio d'Europa, firmata a Strasburgo nel 1999; la “*Convenzione Penale sulla corruzione*” del Consiglio d'Europa. Tuttavia, mentre la prima Convenzione prevede che gli Stati firmatari abbiano solo la facoltà di prevedere nel proprio ordinamento forme di tutela da ogni ingiustificato trattamento per coloro che riportino alle competenti autorità, in buona fede e sulla base di un ragionevole sospetto fatti concernenti reati previsti dalla Convenzione stessa, le ultime due lo considerano un vero e proprio obbligo

Sebbene l'istituto non costituisca una novità assoluta, dato che in precedenza esistevano già precedenti in ambito pubblico e privato²³⁸, la normativa è stata successivamente integrata dal decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, che ha stabilito che l'ANAC è il destinatario delle segnalazioni provenienti sia dai propri dipendenti (art. 31) che da quelli di altre amministrazioni (art. 19, comma 5)²³⁹.

Successivamente, la Determinazione n. 6 dell'ANAC del 28 aprile 2015 ha fornito le *“Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti”*²⁴⁰, regolando le modalità con cui l'ANAC riceve e gestisce le segnalazioni.

Il whistleblowing è considerato uno degli strumenti fondamentali nel sistema di lotta alla corruzione.

Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) approvato con delibera n. 831 del 3 agosto 2016, pubblicata nella G.U. n. 35 del 24 agosto 2016 aveva, infatti, riconosciuto esplicitamente la tutela dei dipendenti che segnalano comportamenti illeciti come una misura obbligatoria per la prevenzione della corruzione che ogni Pubblica Amministrazione è tenuta ad adottare.

Oggi, il PNA, approvato con Delibera n. 72 del 6 aprile 2023, mantiene e rafforza l'approccio del whistleblowing come misura obbligatoria per la prevenzione della corruzione nelle Pubbliche Amministrazioni.

In particolare, il PNA 2023 conferma che ogni amministrazione pubblica deve prevedere politiche efficaci per garantire la protezione dei dipendenti che segnalano illeciti, nonché l'adozione di procedure per la gestione delle segnalazioni, in linea con le indicazioni normative contenute nell'articolo 54-bis del Decreto Legislativo n. 165/2001²⁴¹.

²³⁸ Nel settore pubblico, l'art. 361 c.p. persegue il pubblico ufficiale che ometta o ritardi di denunciare, all'autorità giudiziaria o a un'altra autorità alla quale abbia obbligo di riferire, un reato di cui ha avuto notizia nell'esercizio o a causa delle sue funzioni. La norma però si applica solo al pubblico ufficiale (individuato ai sensi dell'art. 357 c.p.) e solo per quanto concerne la commissione di reati. Nel settore privato, invece, vengono in considerazione i codici di condotta aziendali e la disciplina sulla c.d. responsabilità amministrativa di società, imprese e associazioni (d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231).

²³⁹ BOLZON M., *Il ruolo del Prefetto nell'attuale sistema Anticorruzione*, V corso di formazione per l'accesso alla qualifica iniziale della carriera prefettizia, anno 2017, pp. 29 e ss.

²⁴⁰ Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 110 del 14 maggio 2015.

²⁴¹ BOLZON M., *Il ruolo del Prefetto nell'attuale sistema Anticorruzione*, V corso di formazione per l'accesso alla qualifica iniziale della carriera prefettizia, anno 2017, pp. 29 e ss.

Il PNA 2023 ribadisce, inoltre, l'importanza del sistema di whistleblowing come strumento chiave per identificare e contrastare fenomeni di corruzione e mala amministrazione. Le amministrazioni sono invitate ad adottare un approccio integrato, che comprenda anche una formazione adeguata per i dipendenti e i responsabili della prevenzione della corruzione (RPC), nonché misure di sensibilizzazione per garantire che il whistleblowing sia visto come un'opportunità di miglioramento e non come un rischio per la carriera.

Inoltre, il piano 2023 pone particolare attenzione alla tutela dei whistleblower contro ritorsioni e abusi, indicando che devono essere previsti sistemi di supporto, anche psicologici, per i dipendenti che decidano di segnalare comportamenti illeciti. A livello normativo, non sono state introdotte modifiche rilevanti in merito alla protezione dei whistleblower, ma il PNA conferma che la legislazione attuale resta un punto di riferimento per tutte le amministrazioni pubbliche²⁴².

È importante sottolineare che, oltre a questa continuazione del sistema di protezione, il PNA prevede l'estensione delle misure anticorruzione anche al settore privato, con l'auspicio che il quadro normativo si evolva ulteriormente per garantire un'efficace protezione a chi segnala irregolarità in tutti i contesti lavorativi²⁴³.

Il precedente Presidente dell'ANAC, Raffaele Cantone²⁴⁴, definì il whistleblowing come un modo per superare la logica dell'omertà che spesso prevale nei luoghi di lavoro, dove le persone tendono a ignorare gli illeciti per mantenere buoni rapporti interpersonali.

La normativa in esame riguarda i dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2 del d.lgs. 165/2001.

Le segnalazioni possono riguardare non solo reati, ma anche casi di mala amministrazione che il dipendente abbia appreso nel corso delle sue funzioni, anche involontariamente.

²⁴² Ibidem

²⁴³ BOLZON M., *Il ruolo del Prefetto nell'attuale sistema Anticorruzione*, V corso di formazione per l'accesso alla qualifica iniziale della carriera prefettizia, anno 2017, pp. 29 e ss.

²⁴⁴ Raffaele Cantone ha ricoperto questo ruolo dal 2012 al 2019. L'attuale presidente dell'ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione) è Giovanni Tria, che ha assunto l'incarico nel 2020. Tria è un economista e accademico, noto per essere stato Ministro dell'Economia e delle Finanze nel governo Conte I (2018-2019). Il suo mandato presidenziale si inserisce in un contesto in cui l'ANAC continua a svolgere un ruolo centrale nella prevenzione e nel contrasto della corruzione in Italia.

È importante sottolineare che la segnalazione deve riguardare fatti concreti e non semplici sospetti, ed è escluso che il dipendente segnalante possa incorrere in accuse di calunnia o diffamazione, purché agisca in buona fede.

La gestione delle segnalazioni è regolata dai Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione (PTPC) di ciascuna amministrazione, e il Responsabile della Prevenzione della Corruzione (RPC) gioca un ruolo centrale nel riceverle e nell'iniziare l'istruttoria.

La normativa offre una protezione al whistleblower, tutelandolo da eventuali azioni disciplinari ingiustificate, molestie sul posto di lavoro e altre forme di ritorsione.

Inoltre, il disegno di legge S.2208, attualmente in esame al Senato²⁴⁵, prevede una serie di disposizioni per affinare ulteriormente il sistema di protezione per coloro che segnalano reati o irregolarità, estendendo la protezione anche ad altre categorie di lavoratori, tra cui quelli del settore privato.

Nonostante ciò, l'attuale disciplina presenta dei limiti, soprattutto per quanto riguarda l'ambito soggettivo di applicazione, che riguarda solo i dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

Le osservazioni critiche di organismi sovranazionali come la Commissione Europea, *Transparency International* e l'OCSE suggeriscono che sarebbe opportuno estendere la normativa anche a collaboratori e consulenti²⁴⁶.

Un altro limite riguarda la mancanza di una previsione per le segnalazioni anonime.

Sebbene ciò possa essere giustificato dalla necessità di garantire il diritto di difesa nel nostro sistema accusatorio, l'assenza di anonimato potrebbe scoraggiare le segnalazioni, soprattutto in contesti delicati o in cui i dipendenti temano ritorsioni personali o professionali.

²⁴⁵ Il disegno di legge citato, approvato dalla Camera dei Deputati il 21 gennaio 2016, ha ricevuto attenzione a livello politico, con dibattiti sulle sue disposizioni, ma non è ancora stato approvato definitivamente dal Senato. Alcuni emendamenti e discussioni in commissione sono ancora in corso. La proposta ha come obiettivo quello di migliorare la trasparenza e combattere la corruzione in vari ambiti

²⁴⁶ Integrando la disciplina della responsabilità amministrativa degli enti privati derivante da reati di cui al d.lgs. 231 (recante *Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'art. 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300*).

Sarebbe, quindi, auspicabile introdurre una modalità che consenta di fare segnalazioni in modo confidenziale, magari rivolgendosi inizialmente a un soggetto neutrale come un'autorità prefettizia.

La gestione delle segnalazioni solleva anche delle problematiche riguardanti la figura del superiore gerarchico, che spesso non è un soggetto imparziale e potrebbe essere coinvolto nell'illecito da segnalare. L'ANAC ha proposto di includere il Responsabile della Prevenzione della Corruzione (RPC) come un altro soggetto deputato a ricevere le segnalazioni, ma alcuni ritengono che il Prefetto, per la sua posizione neutrale, sarebbe l'interlocutore ideale per affrontare casi più complessi²⁴⁷.

Le Prefetture, infatti, potrebbero svolgere un ruolo fondamentale nella gestione delle segnalazioni, offrendo un ambiente protetto e riservato per il whistleblower e facilitando la collaborazione con altre amministrazioni coinvolte²⁴⁸.

Infine, non va trascurato che la gestione di questi procedimenti complessi richiede una preparazione adeguata degli amministratori pubblici, che dovrebbero essere coinvolti in programmi di formazione mirati, soprattutto nei settori più esposti a rischi di corruzione²⁴⁹.

31. Coordinamento delle Prefetture tramite ISO 37001

L'analisi del contesto esterno, che comprende gli aspetti sociali, culturali ed economici del territorio in cui l'Amministrazione opera, consente alle Prefetture di avere una visione d'insieme che aiuta a identificare e comprendere meglio i rischi connessi ai fenomeni corruttivi tipici di una determinata area²⁵⁰.

Questa prospettiva permette di individuare in modo mirato le fonti di rischio e di selezionare le misure più appropriate per prevenire la corruzione all'interno di ogni ente.

²⁴⁷ MOSCA C., *Il prefetto rappresentante dello stato al servizio dei cittadini*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2010.

²⁴⁸ MOSCA C., *Il prefetto e l'unità nazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016.

²⁴⁹ BOLZON M., *Il ruolo del Prefetto nell'attuale sistema Anticorruzione*, V corso di formazione per l'accesso alla qualifica iniziale della carriera prefettizia, anno 2017, pp. 29 e ss.

²⁵⁰ ALAGNA F., *Il ruolo delle Prefetture nella implementazione delle misure di prevenzione della corruzione nelle pubbliche commesse*, pp. 18 e ss.

L'amministrazione può, quindi, esaminare e segmentare ogni settore in modo da individuare i punti critici dove potrebbero emergere fenomeni corruttivi. Questo processo è facilitato dalla conoscenza diretta e approfondita che solo il sistema delle Prefetture, con la sua visione complessiva dei rischi locali, può garantire.

Per questo motivo, la predisposizione delle misure anticorruzione nei piani di prevenzione deve beneficiare del contributo tecnico di enti che possiedono una visione globale dei rischi territoriali, come la Prefettura, che da sempre si occupa delle emergenze e della lotta alle mafie.

Le informazioni raccolte dalle Prefetture sui fenomeni sociali ed economici locali, contenute ad esempio nelle relazioni periodiche sulla sicurezza pubblica, sono strumenti utilissimi per supportare l'identificazione dei rischi.

Inoltre, per rafforzare il supporto delle Prefetture e garantire un approccio condiviso, è possibile istituire tavoli tecnici locali, a cui partecipano i responsabili anticorruzione degli enti locali. Questi tavoli operano con metodologie standardizzate, come quelle previste dalla norma ISO 37001, che stabilisce i requisiti minimi per i sistemi di gestione anticorruzione sia nel settore pubblico che privato. L'adozione di tale standard internazionale, che trae origine dalle esperienze di legislazioni avanzate, tra cui quelle europee e nordamericane, garantisce una gestione del rischio di corruzione più efficace e una comunicazione più fluida a livello internazionale.

In particolare, l'uso di ISO 37001 offre un *framework* strutturato per affrontare la corruzione in modo sistematico, definendo misure e processi standardizzati che facilitano la collaborazione interistituzionale, migliorando l'efficacia dei piani anticorruzione. La stessa norma fornisce anche linee guida per la valutazione dei rischi, l'implementazione di controlli, la formazione del personale e la gestione delle non conformità. Attraverso l'adozione di questi strumenti, le organizzazioni possono migliorare continuamente il loro sistema di gestione anticorruzione, monitorando l'efficacia dei controlli e adattandosi alle nuove sfide²⁵¹.

²⁵¹ ALAGNA F., *Il ruolo delle Prefetture nella implementazione delle misure di prevenzione della corruzione nelle pubbliche commesse*, pp. 18 e ss.

32. I protocolli di legalità

I patti di integrità e i protocolli di legalità rappresentano strumenti collaborativi tra le amministrazioni pubbliche e gli operatori economici privati, finalizzati a prevenire la criminalità e a promuovere la legalità in specifici contesti territoriali. Tali accordi prevedono l'adozione di misure che integrano la normativa anticorruzione, evitando di appesantire eccessivamente le procedure di affidamento degli appalti pubblici. Essi consentono, infatti, di adattare le azioni preventive alle peculiarità sociali ed economiche del territorio, garantendo maggiore efficacia nella lotta alla corruzione²⁵².

Questi strumenti stabiliscono un insieme di condizioni che le stazioni appaltanti richiedono come prerequisito obbligatorio per la partecipazione a gare d'appalto. I patti di integrità consistono in documenti che fissano regole di condotta etiche e prevedono meccanismi di controllo reciproco e sanzioni in caso di violazioni. Essi offrono una tutela sia per le imprese rispettose delle norme, sia per il mercato, assicurando una competizione leale.

I protocolli di legalità, disciplinati dall'articolo 1, comma 17, della legge n. 190/2012, possono essere inclusi in bandi, avvisi di gara o lettere di invito. La mancata adesione a questi protocolli comporta l'esclusione dalla gara e la risoluzione del contratto, come previsto dalle clausole di salvaguardia inserite nei documenti di gara. Inoltre, l'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici (AVCP), nella Determinazione n. 4 del 2012, ha confermato la legittimità di tali clausole, ritenendole strumenti efficaci per rafforzare la legalità e prevenire infiltrazioni criminali.

Questi accordi riflettono un cambiamento significativo nel modello di amministrazione, da una visione autoritativa a una più consensuale, che integra strumenti privatistici con quelli pubblicistici. I patti di integrità, originariamente sviluppati negli anni '90 da Transparency International, sono stati adattati in Italia per garantire concorrenza leale e trasparenza nelle procedure di appalto pubblico.

²⁵² ALAGNA F., *Il ruolo delle Prefetture nella implementazione delle misure di prevenzione della corruzione nelle pubbliche commesse*, pp. 25 e ss.

Dal punto di vista operativo, i protocolli di legalità sono stipulati tra le Prefetture e le amministrazioni locali, disciplinando le clausole da includere nei bandi di gara. I patti di integrità, invece, coinvolgono direttamente le stazioni appaltanti e gli operatori economici, i quali si impegnano a rispettare le clausole previste nei protocolli²⁵³. Le dichiarazioni richieste ai concorrenti includono l'impegno a non corrispondere tangenti e a garantire trasparenza nei pagamenti. Il mancato rispetto di tali impegni può comportare sanzioni che vanno dall'esclusione dalla gara alla risoluzione del contratto, oltre a misure interdittive come la cancellazione dagli albi degli operatori qualificati.

L'adozione di questi strumenti è stata progressivamente ampliata, includendo clausole per rafforzare trasparenza e legalità anche in ambiti non strettamente legati alla criminalità organizzata.

Linee guida e intese sottoscritte tra l'ANAC, le Prefetture e gli enti locali hanno incoraggiato le stazioni appaltanti ad ampliare l'utilizzo di questi strumenti, consolidandoli come elementi fondamentali nella prevenzione della corruzione e delle infiltrazioni criminali²⁵⁴.

²⁵³ ALAGNA F., *Il ruolo delle Prefetture nella implementazione delle misure di prevenzione della corruzione nelle pubbliche commesse*, pp. 25 e ss.

²⁵⁴ SEMPREVIVA M. T., *Ordinamento e attività istituzionali del Ministero dell'Interno*, DIKE Editore, 2017, pag.652.

33. Il prefetto e il segretario comunale: un equilibrio tra autonomia locale e garanzia statale

Il rapporto tra il prefetto e il segretario comunale costituisce un nodo centrale nel sistema amministrativo italiano, configurandosi come una relazione dinamica che riflette il bilanciamento tra l'autonomia locale, garantita dalla Costituzione, e il controllo statale, volto a preservare la legalità e l'efficienza dell'azione pubblica.

La figura del prefetto, istituita nella tradizione napoleonica e poi consolidata nel contesto italiano, rappresenta lo Stato sul territorio, mentre il segretario comunale, radicato nelle autonomie locali, svolge il ruolo di garante della regolarità amministrativa e della trasparenza nell'ente locale.

Questo rapporto è stato progressivamente ridefinito da un quadro normativo in continua evoluzione, che ha cercato di rispondere alle crescenti esigenze di trasparenza, lotta alla corruzione e buon andamento della pubblica amministrazione.

Le riforme amministrative, tra cui quelle introdotte dal Testo Unico degli Enti Locali (D.Lgs. 267/2000) e dalla Legge 190/2012²⁵⁵ sulla prevenzione della corruzione, hanno attribuito nuove responsabilità, sia al prefetto che al segretario comunale.

In particolare, la legge 190/2012²⁵⁶ si è focalizzata sia sull'introduzione di misure amministrative volte a garantire la trasparenza dell'attività amministrativa e a prevenire l'illegalità, sia sull'adozione di strumenti penali per contrastare la corruzione nelle pubbliche amministrazioni. Questi interventi si aggiungono agli obblighi già previsti in tema di trasparenza e integrità dal decreto legislativo n. 150/2009.

²⁵⁵ Dove sono state stralciate e trasfuse le disposizioni in materia di controlli negli enti locali nel d.l. n. 174/2012 convertito nella legge n. 213/2012. BARRERA P., Istituzioni locali, controlli interni e garanzie di legalità, in MERLONI F. – VANDELLI L. (a cura di), La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi, Passigli, Firenze, 2010, p. 376.

²⁵⁶ L'adozione della legge n. 190/2012 segna la conclusione del percorso normativo avviato con il disegno di legge AS 2156 con cui il IV governo Berlusconi intendeva introdurre disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, intervenendo su quelli che sono considerati i "pilastri" dell'azione di contrasto alla corruzione e all'illegalità nel settore pubblico: prevenzione generale, controlli mirati e sanzioni.

Infatti, è stato evidenziato come le realtà locali siano particolarmente vulnerabili al rischio di corruzione, sia sotto il profilo socioeconomico che sul piano istituzionale e amministrativo²⁵⁷.

Tale vulnerabilità è in parte attribuibile alla presenza radicata della criminalità organizzata sul territorio. Un rapporto pubblicato dall'Alto Commissario italiano per la prevenzione e il contrasto della corruzione nella pubblica amministrazione nel giugno 2006 ha sottolineato che le forme più diffuse e pervasive di influenza sull'apparato pubblico si manifestano principalmente a livello locale, con un'infiltrazione capillare nel tessuto sociale, economico, politico e istituzionale.

Ulteriori studi sulla corruzione in Italia indicano una situazione di illegalità diffusa, originata non tanto da accordi di alto livello nazionale quanto da un processo esteso che coinvolge i livelli locali.

Questo meccanismo si basa sulla logica di espansione e radicamento della corruzione nei contesti locali, moltiplicando opportunità illecite, diversificando i rischi e sfruttando l'elevato numero di pratiche amministrative per abbassare il livello di percezione negativa del fenomeno. In tal modo, si crea una tolleranza crescente verso la corruzione, che finisce per essere percepita come parte integrante del funzionamento del sistema, a discapito del senso civico, dei valori istituzionali e della consapevolezza dell'importanza del servizio pubblico²⁵⁸.

Tra i settori più esposti al rischio di corruzione, rientrano ambiti di competenza locale come la pianificazione urbanistica, la gestione ambientale e dei rifiuti, gli appalti pubblici per forniture, servizi e opere infrastrutturali, la distribuzione di fondi pubblici (inclusi quelli europei) e la sanità²⁵⁹.

Questa situazione rappresenta una vera e propria emergenza, aggravata dall'aumento delle funzioni amministrative assegnate agli enti locali. Pertanto, in tale contesto, diviene importante il ruolo svolto dal prefetto, rappresentante del Governo sul

²⁵⁷ ANTONELLI V., L'applicazione della legge anticorruzione alle autonomie territoriali (art.1, comma 59-61), In *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione* (pagg. 261-280), Giappichelli Editore, Torino, 2013, p. 262 e ss.

²⁵⁸ Così Il fenomeno della corruzione in Italia dell'Alto Commissario Anticorruzione, in <http://www.irpa.eu/wp-content/uploads/2012/03/Mappa-corruzione-Italia.pdf>, p.96.

²⁵⁹ MELIS G. (a cura di), *Etica pubblica e amministrazione. Per una storia della corruzione nell'Italia contemporanea*, Cuen, Napoli, 1999; MERLONI F. – VANDELLI L. (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Passigli, Firenze, 2010, p. 376.

territorio, il quale svolge un'ampia gamma di funzioni nei confronti degli enti locali, finalizzate a garantire il rispetto delle leggi, la sicurezza pubblica e il coordinamento tra Stato e autonomie locali: il prefetto assume un ruolo di garante *super partes* ed è chiamato a intervenire in diverse situazioni critiche, quali la nomina, il trasferimento o la revoca del segretario comunale, e a fornire supporto tecnico-informativo nell'elaborazione dei piani anticorruzione.

Anche la legge n. 55/1990, che introduce misure per prevenire la criminalità di tipo mafioso e altre gravi forme di pericolosità sociale, ha costituito finora la risposta più incisiva del legislatore statale, anche grazie a successivi interventi correttivi e integrativi²⁶⁰.

Occorre evidenza che nell'ambito della legge n. 190/2012, le tradizionali sanzioni penali costituiscono solo uno degli strumenti utilizzati per combattere la corruzione e l'illegalità nelle attività amministrative. Particolare rilievo è attribuito alla trasparenza, che si applica tanto ai procedimenti quanto agli atti negoziali, così come alla possibilità per i cittadini di accedere alle informazioni sui procedimenti e verificare gli incarichi dirigenziali e gli incarichi esterni.

Questi elementi sono considerati fondamentali per favorire la supervisione pubblica, garantire la legalità e individuare eventuali segnali di cattiva gestione o inefficienza amministrativa.

L'obiettivo principale perseguito dal legislatore è quello di rafforzare l'efficacia delle norme penali, rendendole anche più dissuasive, e di integrare queste con misure amministrative mirate a contrastare comportamenti illeciti di grande impatto sociale. Tali misure rispondono anche alle crescenti richieste di trasparenza e controllo da parte dei cittadini.

I meccanismi di prevenzione della corruzione, dettagliati nei commi 1-57 dell'art. 1 della legge n. 190/2012, sono visti dal legislatore come strumenti che applicano direttamente il principio costituzionale di imparzialità e sono estesi a tutte le

²⁶⁰ MATTARELLA B. G., *Le regole dell'onestà. Etica, politica e amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 36 rileva come «*le operazioni di decentramento comportano spesso rischi di maggiore corruzione, e ciò non solo per il venir meno di controlli, ma anche per la minore qualità del personale degli enti territoriali rispetto a quello statale e per la mancata ricostruzione, a livello locale, delle strutture e delle professionalità che svolgevano le stesse funzioni a livello centrale*».

amministrazioni pubbliche, definite facendo riferimento all'art. 1 del d.lgs. n. 165/2001.

Il riferimento normativo alle amministrazioni pubbliche è piuttosto generale e viene richiamato anche nei commi 15-33, dove si affrontano i requisiti per l'applicazione delle disposizioni; nel comma 39, relativo alla trasmissione al Dipartimento della funzione pubblica, tramite gli organismi indipendenti di valutazione, dei dati sui dirigenti nominati senza procedure pubbliche²⁶¹; e nel comma 2, riguardante i poteri di vigilanza e consultivi della CIVIT²⁶².

Tuttavia, la legge n. 190/2012 non si preoccupa di adattare in modo significativo le sue previsioni alle peculiarità degli enti locali²⁶³, limitandosi nei commi 60 e 61 a demandare a intese in sede di Conferenza Unificata la definizione degli adempimenti e delle tempistiche per l'implementazione delle norme da parte delle regioni, delle province autonome e degli enti locali²⁶⁴.

Il legislatore prevede, in queste intese, l'elaborazione del piano triennale di prevenzione della corruzione, le norme per regolare gli incarichi vietati ai dipendenti pubblici e il codice di comportamento per i dipendenti delle amministrazioni locali. Tuttavia, tale approccio non sembra risolvere pienamente il problema di compatibilità tra la normativa statale e l'autonomia normativa degli enti territoriali garantita dalla Costituzione. Sebbene il comma 59 introduca una clausola generale che include anche gli enti locali, la legge si basa su una serie di titoli competenziali utilizzati per circoscrivere l'applicazione delle disposizioni.

²⁶¹ ANTONELLI V., L'applicazione della legge anticorruzione alle autonomie territoriali (art.1, comma 59-61), In *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione* (pagg. 261-280), Giappichelli Editore, Torino, 2013, p. 264 e ss.

²⁶² La CIVIT (Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche), istituita con il decreto legislativo n. 150/2009 è stata trasformata e sostituita dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), che ne ha assorbito le funzioni principali. L'ANAC, con il suo più ampio ruolo, è diventata l'ente di riferimento per la prevenzione della corruzione e la promozione della trasparenza nelle amministrazioni pubbliche. Di conseguenza, le disposizioni normative che facevano riferimento alla CIVIT (incluso il comma 2) sono state aggiornate per attribuire i poteri di vigilanza e consulenza all'ANAC.

²⁶³ Si veda CLARICH M.- MATTARELLA B.G., La prevenzione della corruzione, In *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Giappichelli Editore, Torino, 2013, p. 68.

²⁶⁴ ANTONELLI V., L'applicazione della legge anticorruzione alle autonomie territoriali (art.1, comma 59-61), In *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione* (pagg. 261-280), Giappichelli Editore, Torino, 2013, p. 264 e ss.

Uno di questi titoli è il principio costituzionale di imparzialità, ma è stato osservato che il livello di dettaglio normativo adottato dallo Stato non trova piena giustificazione in questa presunta applicazione del principio costituzionale²⁶⁵.

Al contrario, sarebbe stata più coerente una regolazione per principi che garantisse maggiore autonomia normativa agli enti locali. Le intese previste dalla legge, invece, sembrano orientate principalmente verso aspetti esecutivi e temporali, senza favorire un reale coinvolgimento delle autonomie territoriali²⁶⁶.

Inoltre, il legislatore ha introdotto disposizioni che definiscono livelli essenziali di prestazioni amministrative in base all'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione, un modello frequentemente utilizzato negli ultimi anni.

Per esempio, il comma 15 della legge stabilisce che la trasparenza dell'attività amministrativa rappresenta un livello essenziale delle prestazioni legate ai diritti civili e sociali. Tale concetto è ripreso dall'art. 11 del d.lgs. n. 150/2009, che definisce la trasparenza come "accessibilità totale", richiedendo la pubblicazione di una vasta gamma di informazioni per consentire un controllo diffuso e rispettare i principi di imparzialità e buon andamento.

Questo sistema implica la pubblicazione nei siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche di dati relativi a procedimenti amministrativi, bilanci, costi unitari delle opere pubbliche, modalità di affidamento di lavori e forniture, concessioni economiche, e attività concorsuali per il personale. Sono, inoltre, previsti obblighi relativi alla pubblicità e trasparenza come strumenti fondamentali per prevenire la corruzione, con un decreto legislativo che dovrebbe razionalizzare tali obblighi²⁶⁷.

Tuttavia, è stato rilevato che ricondurre tutti questi strumenti amministrativi ai livelli essenziali delle prestazioni solleva problematiche. Secondo la Corte Costituzionale,

²⁶⁵ Sebbene più volte la Corte costituzionale ha ricondotto ai principi costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione la disciplina del giusto procedimento, così come introdotta dalla legge n. 241/1990 (si leggano le sentenze 5 novembre 2010, n. 310, 23 marzo 2007, n. 103 e 104), tuttavia, non ha ritenuto direttamente applicabile alle autonomie territoriali la disciplina statale sul procedimento amministrativo, né la stessa è stata configurata come parametro di costituzionalità per la normativa regionale (si veda Corte Cost., 6 dicembre 2004, n. 279).

²⁶⁶ CLARICH M.- MATTARELLA B.G., La prevenzione della corruzione, In *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Giappichelli Editore, Torino, 2013, p. 65 e ss.

²⁶⁷ ANTONELLI V., L'applicazione della legge anticorruzione alle autonomie territoriali (art.1, comma 59-61), In *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione* (pagg. 261-280), Giappichelli Editore, Torino, 2013, p. 266 e ss.

perché un'attività amministrativa possa qualificarsi come livello essenziale, deve rappresentare il contenuto minimo di un diritto specifico e primario riconosciuto dalla Costituzione, avere un carattere generale e applicarsi uniformemente a tutti i destinatari. Inoltre, lo Stato può determinare procedure e atti per specificare ulteriormente tali livelli essenziali²⁶⁸.

Non tutti gli strumenti introdotti dal legislatore possono essere ricondotti a questa categoria. Per esempio, la disciplina della conferenza dei servizi o le "zone a burocrazia zero" non sono ritenute livelli essenziali²⁶⁹. Nel caso della legge n. 190/2012, sarebbe necessario isolare diritti specifici, come il diritto alla trasparenza, per giustificare l'applicazione delle norme come livelli essenziali.

Infine, la legge prevede altre disposizioni significative, come l'obbligo di monitorare i tempi dei procedimenti, l'utilizzo di posta elettronica certificata e la possibilità per i cittadini di accedere alle informazioni sui procedimenti amministrativi in ogni fase. Tuttavia, la norma rimanda a successivi chiarimenti in Conferenza Unificata per definire le modalità operative di applicazione, rendendo l'attuazione del quadro normativo ancora in parte incerta.

Occorre evidenziare che sono attribuite alla competenza legislativa statale in materia di ordinamento penale, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. l), della Costituzione, sia le modifiche a disposizioni penali esistenti sia l'introduzione di nuove fattispecie di reato.

Allo stesso modo, rientrano nella competenza statale in tema di legislazione elettorale e degli organi di governo degli enti territoriali, di cui alla lett. p) del medesimo articolo, le modifiche relative al regime di incandidabilità, sospensione e decadenza automatica dalle cariche elettive e di vertice comunali, provinciali, circoscrizionali, nonché quelle riguardanti consorzi, unioni di comuni, aziende speciali, istituzioni e comunità montane (comma 81).

In tale ambito, il legislatore statale non si è limitato a modificare il decreto legislativo n. 267/2000, ma ha anche delegato il governo a redigere un testo unico sulla normativa relativa all'incandidabilità alle elezioni regionali, provinciali, comunali e

²⁶⁸ Ibidem

²⁶⁹ Corte cost., 22 luglio 2011, n. 232.

circoscrizionali (comma 64). Tale delega è stata recentemente attuata con il decreto legislativo n. 235/2012, che ha sostituito e contestualmente abrogato gli articoli 58 e 59 del decreto legislativo n. 267/2000²⁷⁰.

Fatta questa doverosa precisazione circa l'applicabilità della legge anticorruzione alle autonomie locali, dove il fenomeno corruttivo è fortemente diffuso, occorre ora analizzare i compiti del segretario comunale e provinciale ovvero quelli del prefetto e la sua funzione di supporto rispetto alle autonomie locali.

Il segretario comunale è una figura centrale nella gestione degli enti locali: il suo compito è garantire la legittimità e la correttezza dell'azione amministrativa.

Nominato dal sindaco o dal presidente della provincia, il segretario comunale assiste gli organi di governo locale, fornendo loro supporto tecnico-giuridico e assicurando la conformità degli atti amministrativi alle norme vigenti.

La Legge 190/2012 ha, in particolare, attribuito al segretario comunale la responsabilità di prevenzione della corruzione, rafforzando il suo ruolo nella tutela della trasparenza e dell'integrità dell'amministrazione locale. Tuttavia, il rapporto tra il segretario comunale e gli organi politici può essere complesso, poiché il segretario deve mantenere una posizione di indipendenza e imparzialità, spesso in contrasto con le pressioni politiche locali.

Il ruolo di responsabile della prevenzione della corruzione al segretario comunale e provinciale, indicata "di norma" nel comma 7, solleva dubbi riguardo alla sua collocazione all'interno delle competenze legislative statali.

Tale disposizione, infatti, riguarda aspetti organizzativi degli enti locali, ambito che non rientra tra le competenze legislative statali, a meno che non si tratti della disciplina relativa agli organi di governo²⁷¹ o di interventi giustificati da esigenze di coordinamento della finanza pubblica, come stabilito dalla Corte costituzionale.

Piuttosto che intervenire direttamente sull'organizzazione interna, il legislatore avrebbe potuto limitarsi a definire principi generali che gli enti locali avrebbero

²⁷⁰ ANTONELLI V., L'applicazione della legge anticorruzione alle autonomie territoriali (art.1, comma 59-61), In *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione* (pagg. 261-280), Giappichelli Editore, Torino, 2013, p. 266 e ss.

²⁷¹ Si veda DE MARTIN G. C. – DI FOLCO M., I controlli interni di regolarità e il ruolo dei segretari comunali e provinciali, in MERLONI F. – VANDELLI L., (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Passigli, Firenze, 2010, p. 386

potuto declinare in autonomia normativa, oppure concentrarsi sugli aspetti fondamentali della funzione amministrativa di prevenzione della corruzione²⁷².

La norma, tuttavia, con l'utilizzo dell'avverbio "*di norma*" e la possibilità di una "*diversa e motivata determinazione*" da parte degli enti locali, assume un carattere flessibile²⁷³.

Essa è applicabile, in maniera suppletiva, in caso di mancata regolamentazione locale e cede il passo alla normativa adottata autonomamente dagli enti stessi.

La legge prevede, dunque, che l'organo politico possa adottare una diversa soluzione, purché adeguatamente motivata.

Questa formulazione, però, lascia irrisolti alcuni dubbi interpretativi, in particolare quelli che riguardano l'individuazione dell'organo competente a livello locale per adottare tale decisione.

Sebbene l'art. 48, comma 2, del d.lgs. n. 267/2000 attribuisca una competenza generale residuale alla giunta comunale o provinciale, l'art. 97, comma 4, lett. d), dello stesso decreto non esclude che specifiche funzioni possano essere attribuite al segretario comunale o provinciale mediante decisione del sindaco o del presidente della provincia.

Questa disposizione della legge n. 190/2012 non era presente nella versione originaria del disegno di legge, ma è stata aggiunta sulla base delle proposte della commissione di studio su trasparenza e corruzione nella pubblica amministrazione.

Nonostante la commissione avesse suggerito che l'attribuzione di tali compiti al segretario potesse essere oggetto di intese in sede di Conferenza Unificata, il legislatore ha scelto di disciplinare direttamente la questione, sacrificando in parte

²⁷² ANTONELLI V., L'applicazione della legge anticorruzione alle autonomie territoriali (art.1, comma 59-61), In *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione* (pagg. 261-280), Giappichelli Editore, Torino, 2013, p. 270 e ss.

²⁷³ BARRERA P., Istituzioni locali, controlli interni e garanzie di legalità, in MERLONI F. – VANDELLI L. (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Passigli, Firenze, 2010, p. 373. L'autore di chiede se «la strada della legislazione statale cedevole può insomma costituire un saggio punto di equilibrio tra le ragioni dell'autonomia (normativa ed organizzativa) e quelle del rigore e dell'effettività nella tutela di valori fondamentali per la convivenza civile».

l'autonomia normativa e organizzativa degli enti locali, che sarebbe stata maggiormente rispettata lasciando tale materia alla regolamentazione locale²⁷⁴.

L'attribuzione al segretario comunale della responsabilità per la prevenzione della corruzione segue una tendenza recente, sostenuta anche dalla dottrina, che mira a rafforzare il ruolo del segretario nel garantire legalità e imparzialità nelle amministrazioni locali²⁷⁵, nonché a coordinarne il sistema dei controlli interni²⁷⁶.

Tale orientamento è evidente anche nelle modifiche apportate dal d.l. n. 174/2012, convertito nella legge n. 213/2012.

Il segretario comunale, infatti, è coinvolto nell'organizzazione del sistema di controlli interni, assumendo la direzione del controllo di regolarità amministrativa (art. 147-bis del d.lgs. n. 267/2000)²⁷⁷ e, in assenza del direttore generale, anche del controllo strategico (art. 147-ter).

Inoltre, il segretario partecipa al controllo sugli equilibri finanziari (art. 147-quinquies) e collabora attivamente, negli enti privi di direttore generale, alla trasmissione del referto semestrale alla Corte dei conti e al consiglio comunale o provinciale sulla regolarità della gestione e sull'efficacia del sistema di controlli interni.

Tra i compiti affidati al segretario, quello relativo al controllo sulla regolarità amministrativa riveste un'importanza cruciale per la prevenzione della corruzione²⁷⁸.

²⁷⁴ ANTONELLI V., L'applicazione della legge anticorruzione alle autonomie territoriali (art.1, comma 59-61), In *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione* (pagg. 261-280), Giappichelli Editore, Torino, 2013, p. 271 e ss.

²⁷⁵ La circolare n. 1 del 2013 del Dipartimento della Funzione pubblica ritiene che «la ratio di questa scelta è stata quella di considerare la funzione di responsabile della prevenzione come “naturalmente integrativa” della competenza generale spettante per legge al segretario, che, secondo l'art. 97 del d. lgs n. 267 del 2000, “svolge compiti di collaborazione e funzioni di assistenza giurico-amministrativa nei confronti degli organi dell'ente in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti”».

²⁷⁶ DE MARTIN G. C. – DI FOLCO M., I controlli interni di regolarità e il ruolo dei segretari comunali e provinciali, in MERLONI F. – VANDELLI L., (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Passigli, Firenze, 2010, p. 385.

²⁷⁷ Sul controllo di regolarità amministrativa e contabile si leggono anche la legge n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale, la legge n. 196/2009 di riforma della contabilità pubblica, il d.lgs. n. 123/2011 di riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile, il d.lgs n. 149/2011 sui meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni.

²⁷⁸ BARRERA P., Istituzioni locali, controlli interni e garanzie di legalità, in MERLONI F. – VANDELLI L. (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Passigli, Firenze, 2010, p. 377; MERLONI F., Controlli sugli enti territoriali e maladministration, in *Le regioni*, 2009, p. 852.

Questo controllo, previsto dall'art. 147-bis, comma 2, del d.lgs. n. 267/2000, si applica alla fase successiva della procedura e segue i principi generali di revisione aziendale.

Esso può riguardare atti come determinazioni di impegno di spesa, contratti e altri provvedimenti amministrativi selezionati tramite tecniche di campionamento, come indicato dall'art. 1, comma 16, della legge n. 190/2012.

Questi provvedimenti rientrano tra quelli maggiormente esposti al rischio di corruzione, e il coordinamento dei compiti affidati al segretario risulta fondamentale per chiarire le categorie di atti soggetti a controllo e le modalità per utilizzare i risultati di tali verifiche nella prevenzione della corruzione.

Negli enti locali, il segretario dovrebbe svolgere i compiti attribuiti al “*dirigente responsabile della prevenzione della corruzione*”, tra cui l'elaborazione del piano triennale e la definizione delle procedure per la selezione e formazione del personale operante in settori a rischio.

Tali incarichi delineano un profilo manageriale²⁷⁹ e organizzativo del segretario, con responsabilità dirigenziali²⁸⁰.

Tuttavia, questa configurazione non sembra pienamente conciliarsi con le funzioni di garanzia e indipendenza che i recenti interventi normativi attribuiscono al segretario²⁸¹.

Ulteriori perplessità derivano dalla disposizione che prevede la comunicazione della revoca del segretario comunale (art. 100, comma 1, del d.lgs. n. 267/2000)²⁸² al prefetto e all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), affinché quest'ultima verifichi che la revoca non sia legata alle attività svolte dal segretario in materia di prevenzione della corruzione (comma 82).

²⁷⁹ DE MARTIN G. C. – DI FOLCO M., I controlli interni di regolarità e il ruolo dei segretari comunali e provinciali, in MERLONI F. – VANDELLI L., (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Passigli, Firenze, 2010, p. 385.

²⁸⁰ Si vedano gli artt. 97, comma 4, e 109, comma 2, d. lgs n. 276/2000.

²⁸¹ ANTONELLI V., L'applicazione della legge anticorruzione alle autonomie territoriali (art.1, comma 59-61), In *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione* (pagg. 261-280), Giappichelli Editore, Torino, 2013, p. 272; DE MARTIN G. C. – DI FOLCO M., I controlli interni di regolarità e il ruolo dei segretari comunali e provinciali, in MERLONI F. – VANDELLI L., (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Passigli, Firenze, 2010, p. 386.

²⁸² L'art. 100 del d.lgs. n. 267/2000 ancora la responsabilità del segretario alla “violazione dei doveri d'ufficio”.

Tale norma accoglie una delle proposte della commissione di studio per rafforzare l'indipendenza del segretario.

Tuttavia, non sono state accolte altre proposte della commissione, come quella di attribuire all'ANAC poteri più incisivi di controllo sulla legittimità degli atti amministrativi o quella di modificare il sistema di nomina dei segretari per ridurre il rapporto fiduciario, introducendo criteri più oggettivi e meritocratici.

Nell'impianto legislativo, l'attribuzione al segretario comunale della responsabilità per la prevenzione della corruzione è accompagnata dal riconoscimento del ruolo del prefetto come figura di riferimento a cui gli enti locali possono rivolgersi per ricevere il supporto tecnico e informativo necessario, specie nella predisposizione del piano anticorruzione, in linea con le direttive del piano nazionale²⁸³.

Prima di analizzare l'ambito in cui il ruolo del prefetto si manifesta con maggiore evidenza, è opportuno fare una panoramica generale sul suo ruolo.

Innanzitutto, in materia amministrativa, il prefetto vigila sulla corretta esecuzione dei compiti spettanti agli enti locali, intervenendo nei casi di grave inefficienza o irregolarità. Questo intervento può includere la proposta di scioglimento del consiglio comunale in situazioni di infiltrazione mafiosa o di impossibilità di garantire il regolare funzionamento dell'ente.

Un aspetto cruciale del ruolo prefettizio è rappresentato dalla funzione di mediazione nei conflitti interni agli enti locali, come quelli tra il segretario comunale e gli organi politici.

Il prefetto, in questi casi, opera per ristabilire un equilibrio istituzionale, garantendo la continuità amministrativa e prevenendo il rischio di paralisi operativa.

Numerosi casi pratici evidenziano il ruolo cruciale del prefetto nel garantire il corretto funzionamento dell'ente locale e nella tutela del segretario comunale.

Ad esempio, in situazioni di conflitto tra il segretario comunale e il sindaco, il prefetto può intervenire come mediatore per risolvere la controversia, prevenendo il rischio di disfunzioni amministrative. In altri casi, il prefetto ha svolto un ruolo

²⁸³ ANTONELLI V., L'applicazione della legge anticorruzione alle autonomie territoriali (art.1, comma 59-61), In *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione* (pagg. 261-280), Giappichelli Editore, Torino, 2013, p. 273.

decisivo nel valutare la legittimità di proposte di revoca del segretario comunale, garantendo che fossero rispettati i principi di imparzialità e trasparenza.

Inoltre, nelle situazioni di emergenza, il prefetto coordina gli interventi di protezione civile, collaborando con le amministrazioni locali per assicurare una risposta tempestiva ed efficace.

Ancora, ulteriore ambito in cui il ruolo del prefetto si manifesta con maggiore evidenza è la revoca del segretario comunale.

Ai sensi dell'art. 82 della Legge 190/1992, il sindaco o il presidente della provincia possono proporre la revoca del segretario comunale per gravi motivi di incompatibilità o inefficienza nello svolgimento delle sue funzioni²⁸⁴.

Tuttavia, la proposta di revoca non è automatica e richiede una valutazione approfondita da parte del prefetto, il quale deve verificare che la richiesta sia motivata e basata su elementi oggettivi.

Il prefetto agisce come garante della legittimità del procedimento, assicurandosi che la revoca non sia il risultato di pressioni politiche o di conflitti personali, ma risponda a effettive esigenze di tutela dell'efficienza amministrativa. In questo contesto, il prefetto svolge un ruolo di equilibrio tra l'autonomia dell'ente locale e i principi costituzionali di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione.

Un altro ambito rilevante riguarda, come detto, l'elaborazione dei piani anticorruzione.

Se, il segretario è chiamato a elaborare e monitorare l'attuazione del piano triennale di prevenzione della corruzione²⁸⁵, documento strategico volto a individuare i rischi di corruzione e a definire le misure necessarie per contrastarli, il prefetto, dovrà invece offrire agli enti locali, il suo supporto tecnico e informativo, al fine di garantire che i piani anticorruzione siano coerenti con le linee guida nazionali e che rispondano alle specificità del contesto locale.

²⁸⁴ ANTONELLI V., L'applicazione della legge anticorruzione alle autonomie territoriali (art.1, comma 59-61), In *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione* (pagg. 261-280), Giappichelli Editore, Torino, 2013, p. 273.

²⁸⁵ Ricordiamo, infatti, che la Legge 190/2012 ha attribuito al segretario comunale la responsabilità di prevenzione della corruzione, rafforzando il suo ruolo nella tutela della trasparenza e dell'integrità dell'amministrazione locale.

Tale funzione di supporto, sebbene non si configuri come controllo diretto, contribuisce a rafforzare la capacità degli enti locali di prevenire fenomeni corruttivi e a promuovere una cultura della trasparenza e della legalità.

In altre parole, il legislatore ha individuato nel prefetto e nel segretario comunale i due interlocutori principali chiamati a collaborare nell'elaborazione del piano, che viene poi adottato dall'organo di indirizzo politico dell'ente locale²⁸⁶.

Infatti, le prefetture, presenti in modo capillare su tutto il territorio nazionale, sono incaricate di svolgere una funzione di supporto, sebbene i contorni di tale attività non siano del tutto definiti.

Il supporto fornito dal prefetto ha spesso consentito agli enti locali di superare le difficoltà tecniche e organizzative legate alla predisposizione di questi documenti, assicurando una maggiore efficacia delle misure adottate.

Il rapporto tra il prefetto e il segretario comunale rappresenta, dunque, un equilibrio delicato tra autonomia locale e controllo statale, che riflette la complessità del sistema amministrativo italiano²⁸⁷.

Sebbene le riforme abbiano rafforzato il ruolo del prefetto come garante della legalità e della trasparenza, è essenziale evitare che tali funzioni si traducano in un eccessivo accentramento di poteri, a scapito dell'autonomia locale.

Questa funzione si basa sull'esperienza consolidata degli uffici territoriali del governo, soprattutto nella gestione e nel contrasto delle molteplici forme di illegalità diffuse a livello locale.

È risaputo, infatti, che la connivenza o la collusione tra amministrazioni locali e gruppi criminali può manifestarsi attraverso episodi di corruzione o cattiva amministrazione²⁸⁸.

²⁸⁶ ANTONELLI V., L'applicazione della legge anticorruzione alle autonomie territoriali (art.1, comma 59-61), In *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione* (pagg. 261-280), Giappichelli Editore, Torino, 2013, p. 273 e ss.

²⁸⁷ ANTONELLI V., L'applicazione della legge anticorruzione alle autonomie territoriali (art.1, comma 59-61), In *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione* (pagg. 261-280), Giappichelli Editore, Torino, 2013.

²⁸⁸ MANGANARO F., Corruzione e criminalità organizzata in AA:VV., *L'area grigia della ndrangheta*, Aracne Editrice, Roma, 2012, p. 127, sottolinea come vi sia consenso «sul fatto che la corruzione sia uno degli elementi su cui si fonda l'azione della criminalità organizzata [...] è altresì evidente che, nei territori ad alto rischio criminale, la corruzione diventi uno strumento utilizzabile per accrescere la pressione mafiosa, inquinando gli atti delle pubbliche amministrazioni» Secondo

Questi includono, tra gli altri, carenze nei controlli e nella trasparenza nella concessione di benefici economici, irregolarità nei procedimenti autorizzativi o contrattuali, gestione inefficace delle risorse, dissesti finanziari e procedure di assunzione di personale non conformi alla normativa. Tali fenomeni possono rappresentare indizi di infiltrazioni mafiose.

Sia la corruzione che le infiltrazioni mafiose hanno la capacità di alterare il processo decisionale degli organi elettivi e amministrativi, compromettendo il buon andamento e l'imparzialità delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi da esse erogati.

I poteri riconosciuti al prefetto includono la possibilità di richiedere l'intervento di organi statali o regionali per attivare controlli o interventi sostitutivi qualora vi siano fondati elementi che segnalino tentativi di infiltrazione mafiosa in ambiti come appalti, concessioni, subappalti e contratti per opere e lavori pubblici.

Inoltre, il prefetto può attivare controlli preventivi di legittimità sulle delibere degli enti locali relative ad acquisti, alienazioni, appalti e contratti in generale, sebbene tale possibilità sia stata ridotta dall'abrogazione dell'art. 130 della Costituzione, che aveva eliminato il controllo preventivo di legittimità esercitato dagli organi regionali di controllo²⁸⁹.

La legge n. 94/2009 ha, inoltre, introdotto la possibilità per il prefetto di avvalersi di una commissione d'indagine per condurre accertamenti e, attraverso l'accesso agli enti interessati, acquisire dati e documenti utili a verificare eventuali rischi di

l'Autore «le analisi dimostrano che permane un terzo modo di introdursi nell'azione amministrativa, che è proprio quello della collusione con la politica e la burocrazia: è il fertile terreno della corruzione, in cui la forza economica ed intimidatrice della criminalità organizzata collude o si impone alle amministrazioni pubbliche; ANTONELLI V., *L'applicazione della legge anticorruzione alle autonomie territoriali* (art.1, comma 59-61), In *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione* (pagg. 261-280), Giappichelli Editore, Torino, 2013, p. 274 e ss.

²⁸⁹ Cons. Stato, Sez IV, 3 luglio 2000, n. 3643, ritiene che il potere del prefetto di attivare il controllo preventivo di legittimità di cui all'art. 16 comma 1-bis della legge 19 marzo 1990 n. 55, è finalizzato ad assicurare il regolare svolgimento dell'attività delle pubbliche amministrazioni e, pertanto, è attivabile ogni qualvolta vi sia il sospetto di pratiche illecite poste in essere dalla criminalità organizzata e, quindi, quando si riscontrino irregolarità procedurali, che potrebbero costituire indizio di sottostanti illegalità. Il giudice amministrativo ha chiarito che il descritto intervento del prefetto non configura un controllo esterno dell'amministrazione statale sulla legittimità di atti dell'ente locale, ma è espressione di un potere indirizzato alla salvaguardia di interessi fondamentali inerenti all'ordine ed alla sicurezza pubblica, che l'art. 117, comma 3, lett h) della Costituzione riserva alla legislazione esclusiva dello Stato. Cfr. Cons. Stato, parere, 26 novembre 2003, n. 1006.

infiltrazioni mafiose nei loro servizi. Questo potere di accesso, già previsto dall'art. 59, comma 7, del d.lgs. n. 267/2000 e richiamato dall'art. 143 dello stesso decreto, è attivabile anche in presenza di provvedimenti giudiziari che comportino la sospensione o decadenza di pubblici ufficiali locali.

La convinzione che i condizionamenti criminali possano coinvolgere non solo i processi decisionali degli organi politici, ma anche la gestione operativa degli enti locali, ha spinto il legislatore a estendere al personale, ai dirigenti e ai segretari comunali il regime giuridico precedentemente applicato solo agli amministratori²⁹⁰.

Questa scelta mira a contrastare la capacità delle organizzazioni criminali di penetrare in modo capillare nelle strutture burocratiche e amministrative degli enti locali.

Nonostante corruzione e infiltrazioni mafiose possano condividere caratteristiche comuni, non sono necessariamente fenomeni interconnessi²⁹¹.

Da un lato, si possono verificare episodi di corruzione indipendenti dalla criminalità organizzata; dall'altro, pratiche mafiose non sempre si traducono in atti di corruzione.

È, quindi, essenziale armonizzare i poteri riconosciuti al prefetto per contrastare le infiltrazioni mafiose con il nuovo ruolo di supporto tecnico e informativo in materia di prevenzione della corruzione. Oltre a fornire indicazioni utili per la redazione dei piani anticorruzione, il prefetto deve assicurare che tali piani rispettino le linee guida del piano nazionale approvato dall'autorità competente.

Questa funzione, che può spaziare dall'attività consultiva alla verifica di conformità tra pianificazione locale e nazionale, non è obbligatoria, poiché viene attivata solo su richiesta degli enti locali. Pertanto, non può essere considerata una forma di controllo diretto.

²⁹⁰ ANTONELLI V., L'applicazione della legge anticorruzione alle autonomie territoriali (art.1, comma 59-61), In *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione* (pagg. 261-280), Giappichelli Editore, Torino, 2013, p. 274 e ss.

²⁹¹ MANGANARO F., Corruzione e criminalità organizzata in AA:VV., *L'area grigia della ndrangheta*, Aracne Editrice, Roma, 2012, p. 119; ANTONELLI V., L'applicazione della legge anticorruzione alle autonomie territoriali (art.1, comma 59-61), In *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione* (pagg. 261-280), Giappichelli Editore, Torino, 2013, p. 274 e ss.

Il legislatore, infatti, non ha accolto la proposta della commissione di studio di prevedere poteri sostitutivi per le prefetture in caso di mancata adozione del piano anticorruzione da parte degli enti locali, né ha equiparato tale inadempimento all'omissione di atti fondamentali come il bilancio, che può comportare lo scioglimento degli organi assembleari (art. 141)²⁹².

L'assegnazione alle prefetture di un ruolo di supporto, purché non si trasformi in una forma mascherata di controllo, riflette la tendenza normativa a valorizzare il loro contributo nella costruzione della *governance* locale²⁹³ e nel garantire il rispetto delle regole da parte delle amministrazioni locali.

Tuttavia, la definizione generica dei compiti attribuiti al prefetto rischia di creare conflitti con le funzioni assegnate all'ANAC, l'autorità nazionale anticorruzione. L'ANAC è, infatti, responsabile di fornire pareri alle pubbliche amministrazioni sulla conformità di atti e comportamenti alle norme e ai codici di comportamento, di vigilare sull'applicazione delle misure anticorruzione e di verificare il rispetto delle regole di trasparenza amministrativa (comma 2)²⁹⁴.

È necessario evitare che la formulazione poco chiara della legge porti a controlli statali eccessivamente invasivi sulle autonomie territoriali, incompatibili con le garanzie riconosciute dal Titolo V della Costituzione, in particolare dall'art. 120²⁹⁵.

Dunque, è importante promuovere una maggiore collaborazione tra prefetti e segretari comunali, basata su un dialogo istituzionale costruttivo e su una condivisione delle *best practices*.

Inoltre, sarà necessario investire nella formazione e nella professionalizzazione dei segretari comunali, al fine di rafforzarne le competenze e di garantirne l'indipendenza.

²⁹² ANTONELLI V., L'applicazione della legge anticorruzione alle autonomie territoriali (art.1, comma 59-61), In *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione* (pagg. 261-280), Giappichelli Editore, Torino, 2013, p. 275 e ss.

²⁹³ Si veda l'art. 10 del d.l. n. 95/2012 come convertito in legge n. 135/2012.

²⁹⁴ Utili indicazioni potrebbero trarsi dalla disciplina europea che regola le funzioni dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode.

²⁹⁵ ANTONELLI V., L'applicazione della legge anticorruzione alle autonomie territoriali (art.1, comma 59-61), In *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione* (pagg. 261-280), Giappichelli Editore, Torino, 2013, p. 276 e ss.

In conclusione, il rapporto tra il prefetto e il segretario comunale costituisce un pilastro fondamentale del sistema amministrativo italiano, contribuendo a garantire la coesione istituzionale e la fiducia dei cittadini nelle istituzioni pubbliche.

Attraverso un equilibrio tra autonomia locale e garanzia statale, questa relazione può rappresentare un modello di governance efficace e trasparente, in grado di rispondere alle sfide sempre più complesse della pubblica amministrazione.

Il prefetto rappresenta un punto di raccordo fondamentale tra lo Stato e le autonomie locali, garantendo il funzionamento armonico delle istituzioni sul territorio.

CONCLUSIONI

In conclusione, la figura del prefetto si conferma una delle istituzioni più rilevanti nel panorama amministrativo italiano, non solo per la sua storica funzione di rappresentanza dello Stato sul territorio, ma anche per il ruolo cruciale che ha assunto nel contrasto alla corruzione.

Questo fenomeno, che mina alla base la trasparenza e la legalità delle amministrazioni pubbliche, rappresenta una delle sfide più complesse per il sistema amministrativo contemporaneo.

Il prefetto, grazie alla sua posizione strategica di collegamento tra il governo centrale e le amministrazioni locali, si pone come un attore fondamentale nell'implementazione delle politiche anticorruzione.

A partire dalla Legge 190 del 2012, il sistema normativo italiano ha delineato un quadro strutturato per prevenire e contrastare la corruzione, assegnando al prefetto compiti specifici in materia di vigilanza e coordinamento.

Tra le sue attribuzioni più significative rientrano la predisposizione e il monitoraggio dei piani anticorruzione, nonché l'adozione di protocolli di legalità che coinvolgono enti locali e soggetti privati.

Inoltre, il prefetto svolge un ruolo chiave nella promozione della trasparenza amministrativa, elemento essenziale per prevenire pratiche illecite.

Attraverso il coordinamento delle prefetture e l'adozione di standard internazionali, come la certificazione ISO 37001, si è potenziata la capacità di risposta delle istituzioni pubbliche agli episodi corruttivi.

La figura prefettizia si è anche distinta per l'impegno nel promuovere strumenti innovativi come il whistleblowing, garantendo spazi sicuri per la denuncia di illeciti e contribuendo a creare un contesto favorevole alla segnalazione di pratiche illegali.

Il contrasto alla corruzione negli appalti pubblici costituisce un ulteriore ambito in cui il ruolo del prefetto risulta determinante. In un settore particolarmente esposto a fenomeni corruttivi, il prefetto agisce per garantire che le procedure siano conformi

ai principi di legalità e integrità, promuovendo accordi e protocolli di intesa con gli attori coinvolti. Queste iniziative hanno non solo rafforzato la credibilità delle istituzioni pubbliche, ma hanno anche contribuito a consolidare la fiducia dei cittadini verso lo Stato.

In conclusione, la figura del prefetto, nel suo costante adattamento alle sfide poste dal contesto contemporaneo, si conferma un pilastro della governance territoriale e un garante della legalità. Il suo ruolo nel contrasto alla corruzione, basato su un'azione sinergica tra controllo, prevenzione e promozione di una cultura della trasparenza, rappresenta un esempio di come le istituzioni pubbliche possano evolvere per rispondere alle esigenze di una società in continua trasformazione. Questo impegno costante rende il prefetto un punto di riferimento imprescindibile nella lotta contro la corruzione e nella costruzione di un sistema amministrativo più etico e responsabile.

BIBLIOGRAFIA

- AA. VV., Saggi sulla riforma federalista, in I quaderni della Scuola, Serie Seconda, Anno Accademico 2004.
- ALAGNA F., *Il ruolo delle Prefetture nella implementazione delle misure di prevenzione della corruzione nelle pubbliche commesse*, V Corso biennale per l'accesso alla qualifica iniziale della carriera prefettizia, Ministero dell'Interno Sede didattica residenziale.
- ALBERTINI V. J.-B., Contribution à une théorie de l'État déconcentré, Bruxelles, Bruylant, 1998.
- ALLEGRETTI U., Ordine pubblico e libertà costituzionali, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1976.
- ARMAO F., La governance locale in Italia, Il Mulino, 2007.
- BARBAGALLO R., Note (e interrogativi) sull'Ufficio Territoriale di Governo, in Istituzioni del Federalismo, 2002.
- BOLZON M., *Il ruolo del Prefetto nell'attuale sistema Anticorruzione*, V corso di formazione per l'accesso alla qualifica iniziale della carriera prefettizia, anno 2017.
- BOULEAU C., Le préfet et l'État déconcentré: institutions et pratiques, L'Harmattan, 2010.
- BRUNAZZO M., Cosa ne è del Prefetto francese? La pressione europea sulla Francia della V Repubblica, in Riv. Trim. Sc. Amm., 2003.
- CALVO GONZÁLEZ M. A., El Delegado del Gobierno en las Comunidades autónomas, in Revista del Departamento de Derecho Político, Núm. 5. Invierno 1979-1980.
- CAMMELLI M., L'Ufficio territoriale del Governo (art. 11), in A. PAJNO, L. Torchia (a cura di), La riforma del Governo, al Mulino, Bologna, 2000.
- CANTADORI A., Il principio di leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie: l'attività dell'Amministrazione dell'Interno, in Instrumenta, Anno VIII, n. 23/ 2004.
- CARAMAZZA I. F., Federalismo e autonomie locali, in Instrumenta, n. 26, maggio- agosto 2005.
- CARETTI P., I Diritti fondamentali, 2ª ed., Torino, Giappichelli, 2005.
- CARINGELLA F., Corso di diritto amministrativo, Milano, 2003.
- CARNABUCI A., Il ruolo delle Prefetture. Uffici territoriali del Governo di fronte ai problemi del nostro tempo, in Amm. It., 2009.
- CASSESE S., “*Maladministration*” e rimedi, in Foro.it, 1992.
- CASSESE S., Centro e periferia in Italia. I grandi tornanti della loro storia, in Rivista trimestrale di Diritto Pubblico, 2, 1986.
- CASSESE S., Gli Uffici territoriali del Governo nel quadro della riforma amministrativa, in Regioni, 2001.
- CASSESE S., I caratteri originali della storia amministrativa italiana, in «Le Carte e la Storia», 1 (1999).
- CASSESE S., Il prefetto nella storia amministrativa, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1983.
- CASULA P., I prefetti nell'ordinamento italiano, Giuffrè, Milano, 1972; MEOLI C. 1984, Il prefetto nell'ordinamento italiano, Firenze.
- CENTORRINO M., “*La Corruzione fra teoria economica, normativa internazionale, modelli di organizzazione d'impresa*”, Centro di documentazione europea - Università Catania, “Online Working Paper”.
- CERVATI A.A., Per uno studio comparativo del diritto costituzionale, Torino, Giappichelli, 2009.
- CIFELLI A. 1990, I Prefetti della Repubblica (1946-1956), Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma;
- COMBARIEU V. A., Des Pouvoirs de Police des Préfets en Général et Spécialement en cas de Troubles, Paris, Libraires-Éditeurs, 1884; per un profilo storico che mostra il superamento della figura dell'Intendente con quella del Prefetto v. M. Biard, Les Lilliputiens de la Centralisation, Champ Vallon, Seyssel, 2007.
- CONSTANTINESCO L.J., Il metodo comparativo, Ed. italiana, a cura di PROCIDA MIRABELLI DI LAURO A., Torino Giappichelli, 2000;

- CORSO G., L'ordine pubblico, Bologna, il Mulino 1979; CERRI A., Ordine pubblico: Diritto costituzionale, in Encicl. Giur. Treccani, XXII, Roma, 1990.
- DE CESARE G., L'ordinamento comunale e provinciale in Italia dal 1862 al 1942,
- DE NICOLÒ, Tra Stato e società civile. Ministero dell'interno, Prefetture, autonomie locali, Bologna, il Mulino, 2003;
- DE VERGOTTINI G., *Una road map contro la corruzione*, in *Percorsi Cost.*, 2012.
- DINELLI F. 2012, Le appartenenze territoriali. Contributo allo studio della cittadinanza, della residenza e della cittadinanza europea, Jovene, Napoli.
- DUBOIS V., DIDIER D., Les préfets: de l'État au territoire, Presses de Sciences Po, 2001.
- DUPUIS G.–GUÉDON J.–CHRÉTIEN P., Droit Administratif, 9e éd., Paris, Armand Colin, 2004; FERSTENBERT J.–PRIET F. –QUILICHINI P., Droit des collectivités territoriales, Paris, Dalloz, 2009.
- ESPOSITO V. C., Libertà di manifestazione del pensiero e ordine pubblico, in Giur. Cost. 1962, 194; PACE A., Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana, in Arch. Giur. Serafini, 1963;
- EXPÓSITO GÓMEZ E., Breves consideraciones sobre la figura del Delegado del Gobierno en las CCAA: sus antecedentes históricos y su desarrollo normativo por el legislador postconstitucional, paper, 2001.
- EXPÓSITO GÓMEZ E., El Delegado del Gobierno en las Cominidades Autónomas, in Constitución Y Democracia, Editor: Miguel A. Garcia Herrera, Bilbao, Universidad del Pais Vasco, 2004.
- EXPÓSITO GÓMEZ E., El principio de leal colaboración en el sistema regional español, in Teoria del Diritto e dello Stato, 2005.
- FALCO L., La nuova presenza dello Stato sul territorio, in Instrumenta, 2004.
- FALCONE G., Il ruolo del prefetto alla luce della riforma del titolo V della costituzione, SSAI, Scuola Superiore Amministrazione dell'interno, I corso per Consiglieri di Prefettura, anno accademico 2005-2006.
- FAVOREU L. –PHILIP L., Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, 11e éd., Paris, Dalloz, 2001.
- FRIED R. C., Il prefetto in Italia, Milano, Giuffrè, 1967.
- FRIED R.C., The Italian Prefect. A Study in Administrative Politics, New Haven, Yale University Press, 1963; trad. it. Il prefetto in Italia, Milano, Giuffrè, 1967.
- GONZALEZ HERNANDO V. A., El Delegado del Gobierno en las Comunidades Autonomas, Madrid, Panorama 80, 1980.
- GROSSI V. P.F., I diritti di libertà ad uso di lezioni, Torino, Giappichelli, 1991;
- GRÜNER G., Il prefetto e l'organizzazione amministrativa periferica dello stato, in L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra stato nazionale e integrazione europea, a cura di PERIN CAVALLO R., POLICE A., SAITTA F., Vol. I, in A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana, Studi, a cura di Ferrara L., Sorace D., Firenze University Press, Firenze, 2016.
- GUSTAPANE E., I prefetti dell'unificazione amministrativa nelle biografie dell'Archivio di Francesco Crispi, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1984.
- HÄUSERMANN S., Federalism in Switzerland: Governance, Decentralization, and Reform, Springer, 2015.
- HOEPFFNER V. H., Légalité et opportunité dans l'action des Préfets, in Préfets, Procureurs et Maires. L'autorité publique au début du XXIème siècle.
- Il prefetto fascista, in L'era fascista (1922-1943) pp, 164 ss. https://www.150anni.it/webi/_file/documenti/province/Centro%20e%20periferia%20nell%27Italia%20fascista/A4CrisilibStor08.pdf
- IPSEN H.P., Als Bundesstaat in der Gemeinschaft, in E. v. Cammerer - SCHLOCHHAUER H. J. - STEINDORFF E., Probleme des europäischen Rechts, Festschrift für Walter Hallstein, Frankfurt am Main, 1966.
- IRELLI V. C., *“Etica pubblica e disciplina delle funzioni amministrative”*, in *“La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi”*, a cura di MERLONI F. e VANDELLI L., Firenze, 2010.
- Italia Decide, Rapporto 2010, *“L'Italia che c'è: le reti territoriali per l'unità e la crescita”*, Il Mulino.

- JACQUINOT V. N., Le statut constitutionnel de l'ordre public, in *Préfets, Procureurs et Maires. L'autorité publique au début du XXIème siècle*, P. Mbongo et X. Latour (dir.), PUAM, Aix en Provence, 2011.
- LATOUR V. X., Territorialité et extraterritorialité dans l'action des Préfets, in *Préfets, Procureurs et Maires. L'autorité publique au début du XXIème siècle*.
- LEBRETON V. G., *Libertés publiques et droits de l'Homme*, Paris, Armand Colin, 2005.
- LEGA L., Il ruolo del Prefetto nella complessità istituzionale e sociale, in <https://www.anfaci.it/wp-content/uploads/2024/03/Il-ruolo-del-Prefetto.pdf>
- LOMBARDI G., *Premesse al Corso di diritto pubblico comparato. Problemi di metodo*, Milano, Giuffrè, 1986;
- LORENZOTTI F., Il Prefetto dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, in *Amministrazione pubblica*, Anno VI, n. 29- 30- 31, gennaio/ giugno 2003.
- MALINVERNO R. 1968, Prefetto, in *Noviss. Dig. It.*, XIII, Torino.
- MARTINAT V. P., *Les Régions Clefs de la decentralization*.
- MATTARELLA B. G., “*Recenti tendenze legislative in materia di prevenzione della corruzione*”, in www.masterprocurement.it, 2012.
- MAZZARELLI V., Prefetto e prefettura (dir. vig.), in *Enc. Dir.*, XXXIV, Milano, 1985.
- MELIS G., *Storia dell'amministrazione italiana. 1861-1993*, il Mulino, Bologna, 1996.
- MEOLI C. Il nuovo profilo della Prefettura – Ufficio territoriale del Governo, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2004.
- MEOLI C., Prefetto, in *Dig. Disc. Pubbl.*, XI, Torino, 1996, aggiornamento 2013.
- MOSCA C. Il prefetto e l'unità nazionale, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016,
- MOSCA C., Missione e ruolo del Prefetto negli anni duemila, in *Amministrazione Pubblica*, nn. 2 -3, 1998.
- MOSCA C., Una storia bicentenaria fatta di slanci e di coraggio, in *Amministrazione Civile*, febbraio 2003.
- PACE A., *Problematiche delle Libertà costituzionali*, 3a ed., Padova, Cedam, 2003.
- PALADIN L., *Ordine pubblico*, in *Nss. D. I.*, XII, Torino, Utet, 1965.
- PIZZORNO A., *La corruzione nel sistema politico*, in D. Della Porta, *Lo scambio occulto*, Il Mulino, Bologna, 1992.
- SEMPREVIVA M. T., I poteri di coordinamento e di raccordo nel nuovo assetto della Prefettura-U.T.G., in *Itinerari interni, Quadrimestrale d'informazione istituzionale*, Anno V, maggio- agosto 2005, pagg. 11 e segg.
- RICQ C. L'istituto prefettizio nei diversi paesi europei e in Italia, Conferenza tenuta a Roma presso la Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno, 28 marzo 2011.
- SANDULLI A., VESPERINI G., L'organizzazione dello Stato unitario, in «*Rivista trimestrale di diritto pubblico*», 1 (2011).
- SEMPREVIVA M. T., Le nuove funzioni del Prefetto a garanzia dell'unitarietà della Repubblica, in *Itinerari interni, Quadrimestrale d'informazione istituzionale*, Anno IV, gennaio-aprile 2004.
- SEMPREVIVA M. T., *Ordinamento e attività istituzionali del Ministero dell'Interno*, DIKE Editore, 2017.
- STRATI B., Le origini dell'istituto prefettizio, in «*Instrumenta*», 32 (2007).
- VANNUCCI A., CUBEDDU R., *Lo spettro della competitività*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2006.
- WATTS RONALD L. *Comparing Federal Systems*. 3rd ed., McGill-Queen's University Press, 2008.
- ANTONELLI V., L'applicazione della legge anticorruzione alle autonomie territoriali, In *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Giappichelli Editore, Torino, 2013.
- MELIS G. (a cura di), *Etica pubblica e amministrazione. Per una storia della corruzione nell'Italia contemporanea*, Cuen, Napoli, 1999.
- MERLONI F. – VANDELLI L. (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Passigli, Firenze, 2010.
- MATTARELLA B. G., *Le regole dell'onestà. Etica, politica e amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 2007.
- MANGANARO F., *Corruzione e criminalità organizzata, L'area grigia della ndrangheta*, Aracne Editrice, Roma, 2012.