

NUOVI ORIZZONTI

Settimanale di informazione – Autorizzazione Tribunale di Roma n. 122/83

Luglio/Agosto 2011
n. 7

IL PARTITO DEI PREFETTI E LA (MANCATA) ABOLIZIONE DELLE PROVINCE

1) L'ennesima pantomima parlamentare

Secondo qualche buontempone, una prima soppressione riguardante codesti Enti Locali già v'è stata: è scomparsa, infatti, la lettera "i" nel loro genere al plurale, passato, così da "Province" a "Provincie", addirittura nel testo della Costituzione riformato nel 2001, oltretutto, s'intende, nel linguaggio comune come in quello tecnico e giuridico.

Invero, non è molto chiara la ragione di una simile eclissi letterale – forse qualche accademico della Crusca si era accorto dello scarso purismo etimologico del precedente termine o considerava antiquato il mantenimento di una vocale sostanzialmente "muta" a livello discorsivo – ma, trattandosi dell'unico dato oggettivamente innovativo della questione-Province, l'apprezzamento è giustificabile!

Il secondo "mistero" attiene, invece, ai moventi che abbiano indotto il Parlamento a dedicare a tale questione un simile rilievo (dibattito in Assemblea!) visto che i giochi sui tagli di spesa erano già stati fatti e che, se proprio si fosse concretamente voluto affrontare il tema dei costi della politica, ciò doveva riguardare fonti di spreco più facilmente riconoscibili, anziché imbarcarsi in problemi istituzionali certamente complessi. Un diversivo, allora?

Effettivamente, il tenore e le conclusioni della discussione svoltasi a Montecitorio il 7

luglio u.s. non hanno brillato di particolare impegno e serietà, sia riguardo le motivazioni addotte in sede di dichiarazioni di voto, che per le spiegazioni postume fornite, univocamente, da esponenti della maggioranza e dell'opposizione visto che il rigetto della proposta abolizionista è stato palesemente bipartisan (presenti 548, votanti 308, maggioranza 155, favorevoli 83, contrari 225), con qualche buona aliquota di furbi (astenuti 240).

Particolarmente "incisive", al riguardo, sono state le lapidarie frasi del capogruppo PD, Franceschini, il quale si è richiamato al programma elettorale del 2008 dove si proponeva, addirittura, un aumento dei poteri delle Province, scaricando la responsabilità dello scivolone all'allora leader Veltroni ("Uòlter"). Secondo costui, quindi, la conservazione e/o il potenziamento di tali enti avrebbe solo rappresentato l'espressione di massima fedeltà all'elettorato (!) malgrado quest'ultimo non abbia mai mancato di rivolgere significativi segnali (di contenuto diametralmente contrario) al gruppo dirigente del partito. In ultimo, il Franceschini tentava di glissare sul nocciolo della questione con il solito, vecchissimo espediente da PCI Anni '50, dell' "altrismo": altri sono i problemi ed altrove si trovano le soluzioni, alludendo alla teoria per la quale "*... il ruolo e la soppressione delle province fanno parte di un tema che si chiama riorganizzazione dello stato, non dei costi della politica*". Il che, comunque, non è del tutto errato, come si vedrà tra poco, anche

se il suddetto esponente del centrosinistra ne ha fatto un uso a dir poco, improprio, strumentale alla sola esigenza personale di trarsi fuori dagli imbarazzi di interviste (e risposte) “a caldo”.

Alla bocciatura della proposta in oggetto (presentata dalla sola IDV) sono, poi, seguite numerose altre dichiarazioni, variopinte e spesso sconnesse (nel senso neuronale del termine!), anche e soprattutto, da parte di fonti del centrodestra, assai più compromesso politicamente con i suoi elettori giacché la soppressione delle Province era il fiore all’occhiello del programma delle superriforme berlusconiane e della sbandierata crociata contro gli sprechi della P.A. (“*Libero*” aveva, persino, diffuso un coupon con il titolo, in blu, “**Silvio elimina le Province**” sottotitolato “*Sono d’accordo con l’iniziativa di Libero per abolire le Province*”). A fronte, dunque, di una Carlucci-sindaco che ne rivendica apertamente la conservazione (“*Senza la Provincia sarei persa*”), Fini con cipiglio severamente abolizionista scarica le colpe sulle “barricate” erette dal centrosinistra per evitare una soppressione che era stata fortemente incoraggiata da Alleanza Nazionale, dal 2007 (anno in cui vennero istituite province nuove) ed anche prima. Altri esponenti del PDL hanno tentato, invece, di “destreggiarsi” (è il caso di dire!) fra conservazione ed eliminazione, inventando la terza via della “riduzione” numerica: così, a parere di Mario Mantovani (senatore e coordinatore lombardo del partito), sarebbe auspicabile il taglio di 50 province sulle 110 attualmente esistenti, rafforzando il criterio della proporzionalità tra densità di popolazione e quantità degli enti. Sulla stessa linea si muove Giuseppe Castiglione (Presidente UPI) il quale, oltre al rimedio dell’accorpamento riduttivo di quelle piccole in maxi-province, punta sulla carta della istituzione di Città Metropolitane destinate anche ad inglobare gli enti locali limitrofi, specie se di esigue dimensioni.

Non mancano, poi, in un simile (e stonato) coro, i consueti “paradossisti” come, ad

esempio, Diego Sozzani (Presidente Provincia di Novara) che, con incredibile aplomb, denuncia ...l’inesistenza stessa della questione, essendo le Province “*già morte*” a causa dei tagli di bilancio (“*mutilati di anno in anno*”) inferti loro dalla/e Manovra/e finanziaria/e.

E non manca anche – assieme ad una generalizzata e bipartizan scarsità di senso del ridicolo – qualche anima bella che tocca corde sentimentali asserendo come “*il provincialismo è l’anima del carattere nazionale*” (Marino Niola, ‘*La Repubblica*’, 3.6.2011, pag.39) e ricordando che i protagonisti della storia italiana sono nati, per lo più, in piccoli centri (se è per questo, anche innumerevoli pittori, da Giotto a Tiziano, scienziati, compositori, santi, poeti, navigatori e trasmigratori!), ecc., per cui la Provincia, infine, è presidio e memoria della Tradizione. Più disincantati e pragmatici, per contro, i “conservatori” alla Raffaele Costa il quale sarebbe favorevole alla fusione delle Province con le Prefetture e le Camere di Commercio. In realtà, non sono molto evidenti i vantaggi economici e territoriali che vi deriverebbero, tuttavia nel progetto di Costa v’è un fondo di verità, anzi la preconizzata “fusione”, per certi aspetti è già avvenuta. E da molto tempo.

2) Il vizio “genetico” della nascita delle Province e il “segreto” della loro immortalità

Il diniego opposto alla Camera avverso la proposta dell’IDV non è che la più recente (e non sarà certamente l’ultima) puntata di una “novela” che affonda le sue radici in epoche più e meno remote. Anzi, va ricordato come il suo antecedente più immediato si è verificato non oltre due anni or sono, allorquando il Parlamento emise, con eguale preponderanza percentuale, identica decisione sulla sorte delle Province e desta, tutto sommato, meraviglia che l’IDV – per tatticismi pre-elettorali od obiettivi di messa in mora di maggioranza ed opposizione congiuntamente – abbia

ferreamente voluto andare incontro a sconfitta certa, non sussistendo alcuna fondata aspettativa che, in due anni, il fronte anti-abolizionista si fosse frammentato. Non solo: visto che il consesso dipietrista non sembra abitualmente composto da sprovveduti, soprattutto in materia giuridico-istituzionale, appare ancora più singolare che Donadi & colleghi non si siano posti il problema del “perché” (e, ancor meglio, del “per Chi”) la sopravvivenza delle Province sia divenuto (o sia sempre stato) un dato inattaccabile da chiunque volesse, a vario titolo, provocarne l’estinzione o, al limite, il ridimensionamento.

Infatti, il “caso”- o, se si preferisce, l’enigma - di cui si discute, esprime una particolarità tale da rappresentare, probabilmente, l’unico esempio della storia (moderna) delle Istituzioni politiche ed amministrative (italiane, europee ed extraeuropee) in cui delle organizzazioni obsolete, antieconomiche ed ostative ai principi dello snellimento, della funzionalità e dell’efficienza della P.A., risultino in fase di espansione e di sviluppo con tanto di benedizioni, finanziamenti ed elargizioni da parte di quegli stessi Poteri pubblici che si affannano a decretarne (a parole) la fine. E ciò, in quanto lo stesso aumento numerico delle Province (da 92 a 95, nella prima metà degli Anni’ 70, con Pordenone, Isernia e Oristano; da 95 a 103, nel 1992, con Verbano/Cusio/Osola, Biella, Lecco, Lodi, Rimini, Prato, Crotone, e Vibo Valentia; da 103 a 110, nel **2001**, con Olbia/Tempio, Ogliastra, Medio Campitano, Carbonia/Iglesias, Monza/Brianza, Fermo e Barletta/Andria/Trani) non è stato sancito da entità ultraterrene, bensì dal Parlamento con relative leggi istitutive, finanziarie e di bilancio!

Orbene, se lo Stato (il contribuente un po’ meno...) si dimostra così disponibile a stanziare la non esigua somma di 14 miliardi di euro (= **28 mila miliardi** di vecchie lire) annui per mantenere in vita enti/cadavere (l’avvio di una nuova provincia costerebbe

“solo” 50 milioni di euro, cioè cento miliardi in...italiano), è evidente la persistenza di una **specificità volontà** a perpetuare e, se possibile, ad allargare ulteriormente “buchi neri” di spesa, vista l’assai scarsa redditività di tali enti: la recente cessione di gran parte della rete stradale ANAS/Province, ad esempio, è destinata a provocare nuovi sconquassi improduttivi e a fondo perduto. Tutto questo, però, al di là delle frasi di circostanza sullo Stato spendaccione e la finanza “allegra”, consente di trarre una prima osservazione circa la erroneità e superficialità di quelle interpretazioni prettamente economicistiche dirette ad inquadrare, cioè ridurre, tali problematiche al solo piano della cattiva amministrazione e degli “sballi” nei conti pubblici.

La stessa storia delle Province, se opportunamente visualizzata (e studiata), offre ottimi spunti di riflessione per comprendere come, dietro tale enigma e le mere contingenze del tatticismo politico, si celino questioni di ben più vasta portata, che coinvolgono direttamente l’attuale Forma-Stato, nella dimensione della sua crisi strutturale e delle varie strategie, auto-conservative e continuiste con le quali si tenterebbe di arginare i rischi (e gli effetti) della sua, vera o percepita, dissoluzione. In tal senso, un pregio particolare presenta il recente lavoro di Aldo Mola (“Le 7 vite delle Province” in *Storia in Rete*, nov.-dic. 2009) che, seppur sinteticamente, descrive i passaggi salienti di questi istituti – previo un brevissimo excursus sui loro predecessori romani e medievalrinascimentali – datandone la ri-nascita moderna alla c.d. “Legge Rattazzi” del 23 ottobre 1859 (n.3702), emanata alla vigilia dell’Unità.

La tesi di fondo di Mola è piuttosto chiara: con la Legge Rattazzi e le successive norme che vennero compendiate nel Testo Unico delle leggi comunali e provinciali emanato del 1915, si inaugurava una serie di “reti” di controllo e, sovente, di gestione diretta delle comunità (erette in altrettanti enti) locali, in applicazione del sistema ipercentralizzato

francese (napoleonico e post napoleonico) che, notoriamente, venne preferito dal Piemonte, prima, e dall'Italia unita, dopo, rispetto ai modelli inglese e tedesco ispirati ad una notevole valorizzazione delle autonomie socio-territoriali. La storia delle Province procede, quindi, in parallelo a quella del conflitto fra introduzione del principio dell'elettività degli organi locali (consigli comunali, provinciali e "divisionali", facsimile di regionali o super-provinciali) e poteri (o strapoteri) delle Autorità "periferiche" (intendenti, vice-intendenti, governatori, rettori, ecc.) di nomina rigorosamente statale.

Naturalmente, l'esito di codesto conflitto era scontato a favore dell'Amministrazione centrale, ovvero governativa, che si è costantemente riservata la facoltà di sciogliere i consessi locali, scomodi e inadempienti alle direttive statali, sostituendoli con commissari o "vicari" mantenendo, in tal modo, un potere di perenne minaccia e ricatto verso ogni "devianza" municipalistica o, peggio, autonomistica.

L'esigenza di "compensare" la (libera) elezione dei sindaci e delle "deputazioni provinciali" con funzionari e burocrati provenienti dai ranghi degli apparati centrali si è realizzata, peraltro, in varie forme.

Alla riapparizione del Prefetto (di genesi romanistica ma filtrato dal modello d'Oltralpe), che finirà per restare l'unica figura (demiurgica) della struttura periferica, dopo la scomparsa di tutte le altre varieghe categorie e nomenclature (presidi, vicepresidi, rettori, ecc), si accompagnerà, allora, l'investitura di "ufficiali di governo" ai sindaci che ne farà un organo bifronte, per metà politicoelettivo e per metà "ausiliario" di polizia della Prefettura, portando il controllo statale all'interno stesso dei vertici delle amministrazioni locali. Nel 1888, grazie a Crispi, che si "sprecò" nel consentire ai consigli provinciali (eletti dal popolo solo in province superiori ai 500 mila abitanti!) di eleggere, a loro volta il presidente – sotto la

sorveglianza del Prefetto, a capo della deputazione (di sua nomina), senza potere **di voto** ma con potere **di veto** (tragico gioco di parole) – il medesimo Prefetto si costruiva la sua brava Giunta Provinciale (le famigerate GPA) elargita di enormi prerogative, prima fra tutte, quella giurisdizionale sugli atti, diritti e interessi delle amministrazioni locali e dei loro amministrati.

Lo statalismo fascista fece il resto: eliminati gli organi elettivi, sostituiti i sindaci con podestà (di nomina prefettizia) e insediate le Commissioni Reali al posto dei disciolti consigli provinciali, si assiste ad una prima era di rilancio delle Province (governate da riesumati Rettori) il cui numero inizia ad accrescersi tanto da raggiungere la quota di 98 verso la fine degli Anni Trenta. A guerra finita, ci si attendeva, quindi, la liquidazione di queste, specialmente per effetto dell'incipiente ordinamento costituzionale che "fondava" le Regioni rendendo, conseguenzialmente, superflui (ovvero, dannosi) altri enti locali diversi dal Comune il quale recuperava (con il suffragio universale) la sua migliore funzione di raccordo partecipativo tra governo del territorio e società civile.

Ma ecco la grande sorpresa: non soltanto la Costituzione del '48 non le abolisce ma addirittura, nel 1951, si procede alla elezione generale dei consigli provinciali che, poi, scelgono i rispettivi presidenti posti a capo delle giunte, anch'esse elettive. Va da sé che rimangono intatte le Giunte provinciali prefettizie ed i correlativi poteri di scioglimento dei consigli locali. La seconda occasione (perduta) per la soppressione delle Province si verifica vent'anni dopo: nel 1972, l'istituzione delle Regioni o, meglio, **l'attuazione** (ritardatissima!) delle disposizioni costituzionali in materia regionale, rende tangibile l'incompatibilità della "convivenza" tra queste e le Province, tant'è che molta stampa dell'epoca (oltre, ovviamente, alla giuspubblicistica) denuncia l'improcrastinabilità di soluzioni definitive del

problema (v. per tutti, Pietro Armani: “Abolire le Province?”, *L’Europeo*, 1974, n.34), stante il rischio di innescare moltiplicatori incontrollati di spesa pubblica.

Viceversa, trascorre un altro ventennio e si giunge, così, alla Legge 8 giugno 1990, n. 1248 che, come ricorda Mola, rivernicia a nuovo le Province con il trasformarle da (vecchi) enti autarchici in istituti di partecipazione. E non si tratta di un’innovazione trascurabile giacché il modello dell’ente autarchico si incentrava sul possesso di potestà pubbliche (certificazione, autotutela, parziale o totale applicazione di un regime giuridico di diritto pubblico, ecc.), in una veste di sostanziale staticità, mentre le suddetta “partecipazione” – suffragata dalla emanazione di propri statuti (alla pari delle fondazioni, delle associazioni e dei comuni “riformati”) – si traduce nella gestione o co-gestione di attività e servizi di grande impatto sociale (e socioeconomico) quali le strade, l’istruzione scolastica, le discariche, l’acqua e l’urbanistica.

Di lì a poco, poi, la L. 23 marzo 1993, n.81 si premuniva di estendere alle Province le stesse prerogative assegnate dai Comuni, ovvero l’elezione diretta del presidente, il potere di costui nel nominare i componenti della Giunta, nonché l’affidamento della designazione del presidente consiliare ai membri del consiglio stesso. Orbene, l’analisi di Mola (e di molti altri Autori di articoli e saggi di diritto pubblico, regionale e amministrativo) non si spinge ad enunciare esplicitamente i motivi di questa “riconversione” (cioè, rivitalizzazione) delle Province, in epoca decisamente contemporanea ed al centro delle piccole o grandi riforme degli Anni ’90, che hanno notevolmente mutato lo scenario della previgente strutturazione della P.A. nell’ordinamento italiano.

Anzi, per dirla tutta, neppure Mola si pone il **quesito originario** del “perché le Province”, sia nell’esperienza post-unitaria (l’Italia “liberale” da Minghetti a Crispi e

Giolitti), che in quella avviata con la Costituzione repubblicana. Peraltro, con gli elementi, i dati istituzionali e, soprattutto, con la disamina comparativa di “storie parallele” (a cominciare dalla questione dell’ordine pubblico e dall’apogeo della figura del Prefetto) di cui può disporsi, è possibile avanzare qualcosa di più di una semplice ipotesi interpretativa.

In realtà, la Provincia, a metà ‘800 come nei tempi attuali, ha assolto a varie funzioni di *governance*, prima fra tutte la vigilanza territoriale (militare, civile e amministrativa) – relativamente alla stessa fisionomia geografica del Paese – costantemente sottoposta alla paura di uno sfaldamento della (troppo) giovane e (troppo) poco consolidata unità nazionale. Questo spiega, intanto, la concentrazione delle rappresentanze dei Poteri statali (Banca d’Italia, Ministero dell’Interno, Comandi dell’Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, nonché dei Vigili del Fuoco: in epoca recente, vi si aggiungono i dipartimenti provinciali del Ministero dell’Economia, sezioni dell’Archivio di Stato, ecc.) in una sorta di “contenitore” appositamente creato per rendere omogeneo il dominio statale sull’intera galassia delle variegata realtà comunali, urbane o rurali che fossero (e siano).

Ma spiega anche la finalità della natura “composita” degli organi di vertice della Provincia che è l’unico ente pubblico co-gestito dallo Stato e dalle strutture territoriali con Giunte, Consigli e Presidenze, simmetriche tra loro, che si autorappresentano nella veste di una ... pariteticità, fra Amministrazioni centrali e locali, assolutamente falsa in virtù dello sbilanciamento di potestà esercitate dai rispettivi compartecipati. Da questa prospettiva, lungi dal proporsi come un tipo di “stanza di compensazione” o di concertazione tra Poteri diversi, la Provincia costituisce il presidio e, quindi, il fulcro delle principali (ovvero, tutte) componenti dello Stato centralizzato **camuffato** – ad onta dell’apparente paradosso – da Ente

Locale, tutt'al più "ospitante" sedi di altri organi per comodità topografica ed agevolazione comunicativa tra centro e periferia.

Orbene, potrebbe anche controbattersi che un siffatto "presidio" rientri nella logica di fornire alloggi adeguati (il "Palazzo del Governo" in provincia) e siti strategici all'azione, giustappunto, periferica della P.A. se, in codesto assetto, non operassero motivazioni ben più rilevanti e di assai opinabile legittimità costituzionale. Infatti, a causa di una (totalmente arbitraria) strutturazione piramidale dei tre livelli impersonati da Regioni, Province e Comuni, le seconde non soltanto veicolano sugli enti locali comunali l'egemonia degli organi (e delle direttive) statali "ospitati" al loro interno, ma rappresentano un vero cuneo che si interpone tra quelli e la Regione di appartenenza (istituzionale e territoriale), ossia di un diaframma o intercapedine che rende notevolmente problematico quell'insieme di relazioni dirette Regioni-Comuni indicate come l'obiettivo prioritario del sistema delle autonomie sancito dalla Costituzione.

Senza contare, naturalmente, che l'imponenza delle prerogative che lo Stato ha mantenuto e, poi, notevolmente ampliato attraverso la (altrettanto falsa) riforma del Titolo V (fra cui spicca il potere di decidere la misurazione del Tempo!), rende ancora più stridente la sovrapposizione, decisionale ed operativa, di organi non-elettivi a quelli designati per suffragio popolare che, grazie alla conservazione delle funzioni di controllo/coordinamento svolte dalla (immarcescibile) Provincia, consente la dilatazione (sottoforma di atti dell'ente locale) dell'iniziativa statale anche in settori e materie che le sarebbero, altrimenti (e costituzionalmente), precluse.

3) La restaurazione prefettizia ed i cicli dell'anti-regionalismo

L'abolizione delle Province, che era stata preconizzata nel biennio 1972/'74 dall'inte-

ra compagine parlamentare dell'epoca (PCI, DC, PSI, PRI, PLI, con l'unica, seppur, strenua, opposizione del MSI: lo ricordi l'on. Fini, ndr.) doveva procedere di pari passo alla soppressione della figura del Prefetto, in vista del collaudo della nuova legislazione regionale. Evidentemente, almeno in quello specifico momento, il binomio (meglio, la simbiosi) Provincia/Prefettura si configurava come un'entità ritenuta contrastante o, addirittura, antagonista al varo di strutture dotate di poteri legislativi (anche se di fonte subalterna alle leggi statali) con i quali le ordinanze, le direttive e le circolari prefettizie e, men che mai, i provvedimenti del Consiglio, del Presidente e della Giunta provinciali, non avrebbero potuto competere in termini di valore e forza delle fonti di emanazione.

D'altronde, la figura del Prefetto, in età postbellica, aveva già subito il grave smacco della sua esclusione dalle primigenie istituzioni delle regioni a statuto speciale (compresa la Sicilia, con il ricordo, da rimuovere, del superprefetto Mori!) che, per opinione comune, anticipava di poco un'analogia sorte anche per quelle a statuto ordinario.

Senza contare la dilagante ostilità verso un istituto (ed una forma di statizzazione della carica) abusato dal regime fascista e, comunque, emblematico di un ordinamento poliziesco ed antilibertario al punto da riscuotere l'anatema del Primo Presidente della neonata Repubblica il quale, in un notissimo articolo intitolato "Via il Prefetto", con un linguaggio inusitato alla sua abituale mitezza, arrivava a definirlo una "lue" (termine arcaico per indicare la sifilide) inoculata (il mal francese!) nel corpo italico da Napoleone.

Forse, quelle frasi sono costate ad Einaudi una postuma *damnatio memoriae*, posto che, né documentari, né simposi, né le celebrazioni del Centocinquantesimo (ma, si è mai vista altrove una simile ricorrenza?) e nemmeno una fiction monopuntata gli sono stati dedicati, malgrado la sua statura di economista, lo spessore delle sue opere e

lo stesso valore storico-simbolico del primierato (non “premierato”, ndr.) presidenziale avrebbero dovuto indurre storici e mediologi a ben altro genere di trattamento rievocativo. E ciò, specialmente nell’attuale parossismo liberalistico e liberistico, che va riscoprendo figure anche marginali di teorizzatori del mercato e dell’individualismo economico, erigendo loro monumenti sovente ridondanti rispetto agli effettivi meriti scientifici, ma getta una (sospettissima) coltre di silenzio su un Personaggio che contribuì **personalmente** alla stesura della Costituzione e, con coraggiosa lucidità, formulò l’impietosa diagnosi secondo cui *“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”*.

Ben si comprende, allora, la rimozione di Einaudi dal pantheon degli Statisti (“doc”) e dalla stessa sequela dei suoi successori al soglio quirinalizio, alcuni dei quali certamente non brillanti per dottrina giuridica e sapienza politico-economica e, nessuno di essi, capaci di rappresentare realmente lo sviluppo del pensiero costituente, tant’è che, con rare eccezioni, di costoro non si conoscono testi di diritto e di scienza politica rimasti a testimoniare impronte, più o meno fondamentali, del loro transito terreno! Non solo: la diagnosi einaudiana esprime, anticipatamente, la condanna dell’intera Grande Stagione delle riforme delle autonomie locali le quali, ovviamente, si sono ben astenute dall’affrontare – o soltanto menzionare fuggacemente – la questione del riequilibrio dei rapporti di potere con l’Amministrazione centrale, immergendosi (e facendovi immergere i cittadini) in un mondo di Realtà Virtuali nel quale mancava il Protagonista Reale (la Riforma dello Stato) e si giocava con gli statuti comunali e provinciali (giuridicamente, di valore zero), con i referendum dei Comuni (id.), con i Difensori Civici e gli

Ausiliari del Traffico, mentre il passaggio di Poteri, pomposamente definiti “Conferimenti”, si traduceva nella consegna a Regioni e Comuni di un po’ di paccottiglia amministrativa (mitico, il controllo dei “coltellinai”) residuata dai sottoscala dei Ministeri e degli Enti statali. E tutto questo, doveva corrispondere all’attuazione dell’ordinamento regionale o, addirittura, a federalismo e suoi sottoprodotti (la “devolution”)?

In realtà, è vero il contrario: così come la Provincia è un Ente capovolto rispetto alla sua tipologia formale, il riformismo pseudo autonomistico ha nascosto il grande attacco sferrato alla Regione, culminato nello stravolgimento dell’art.117 della Costituzione – per il quale, né i Difensori della Carta originaria (del ’48), né i diretti interessati (i Governatori) hanno battuto ciglio – e nel rilancio delle Prefetture, tornate ad incarnare il “midollo” (sic!) della “spina dorsale” rappresentata dallo Stato centralista. Naturalmente, il discorso delle complicità istituzionali, ovvero dei singoli personaggi designati a guidare gli apparati regionali con il preciso obiettivo di affossarli, quantomeno, nei molti “luoghi” di possibile frizione con lo Stato, è complesso ed ancora tutto da costruire, restando sperabile che, prima o poi, qualcuno si assuma questo lodevole incumbente e, comunque, già lo squarciare i tendaggi delle mistificazioni e delle ipocrisie dietro i quali è stato nascosto (e viene, a tutt’oggi, occultato) il processo che ha (intenzionalmente e scientemente) condotto alla sbandieratissima “crisi dell’esperienza regionale” (Cassese, 2000) costituisce un buon risultato.

A tal riguardo, vi sarebbe appena da chiedersi di quale “esperienza regionale” possa trattarsi, visto che la vita neonatale delle Regioni sul modello della Costituzione del’48 è durata, mese più, mese meno, una ventina di anni **reali**, calcolando il tempo intercorso tra le prime elezioni, insediamenti e messa a regime dei Consigli e la caduta della mannaia della (contro-)

riforma del Titolo V. Imperniare, dunque, un giudizio (svalutativo) dell'ordinamento regionale su un periodo tanto esiguo, segnatamente in riferimento all'istituzione di organi e procedure di oggettiva complessità – oltrech  sottoposti a sabotaggi di ogni genere e provenienza – sembra, a dir poco, azzardato e non fa onore alla scientificit  di certi luminari del diritto amministrativo, per il suo scadimento (strumentale) a slogan pubblicitario.

Se, poi, si ipotizza un confronto tra “crisi” e “crisi”, la proliferazione di enti inutili, di carrozzoni, e carrozzini (filiazioni dei primi), di associazionismi ed organi in via di perenne (e mai ultimata) dismissione, anche di gigantesche proporzioni, le lapidarie proposizioni di Cassese & soci dovrebbero anche (o solo) essere rivolte ad altri destinatari. A dire il vero, invece, il Nostro va ben oltre, dato che in sintonia (non soltanto temporale) con le Leggi Bassanini e la preparazione del “pacco” del nuovo art. 117 Cost. Egli insisteva nell'asserire che le Regioni “... *non sono riuscite (!) a svolgere n  la funzione di rappresentanti della comunit  regionale, n  quella dei centri di cura di interessi pubblici regionali*”.

La conclusione pi  consequenziale sarebbe, quindi, la **soppressione delle Regioni**, anzich  delle Province o di altri settori (statali?) improduttivi, giacch  se si assume a parametro il distacco o, addirittura, la **contrariet ** agli interessi (e diritti) della collettivit , ben altri “centri” ne producono in quantit  industriali, a cominciare dalla tradizionale frattura tra Stato-Governo e Stato-Societ  sulla quale si sono sviluppate secolari scuole di pensiero filosofico, filosofico-giuridico, politologico, sociologico, ecc.. Non di meno, lo studio di Cassese   interessante per due motivi: la sua datazione (il 2000), che coincide con le fasi salienti della mobilitazione anti-Regione – e l  nascono le accuse di minare l'unit  nazionale o la fandonia dei pericoli del “*centralismo regionale*” ... in presenza di uno stato che pi  centralistico e centra-

lizzato non pu  essere! – e la coniugazione che egli compie tra le vicende e le “crisi” in oggetto e quella che, abbandonandosi alla retorica, definisce la “*renovatio*” del Prefetto. Come dire che dalle ceneri del regionalismo “*incipit vita nova*” di quella figura.

In un recente e articolato studio (“**I prefetti in et  repubblicana**”, a cura di Stefano Sepe, Il Mulino, Bologna, 2007), gli Autori affrontano un profilo di tale tematica usualmente poco trattato dalla giuspubblicistica e dalla pur folta letteratura in materia, ossia i rapporti tra l'istituto prefettizio e la Costituzione. Infatti, la premessa da cui   necessario muovere l'indagine,   quella, chiara e lampante, della pi  totale omissione, nel testo della Carta, di ogni bench  minimo riferimento al Prefetto ed alla prefettura, badandosi bene di non associarne in alcuna misura, il ruolo e la stessa esistenza, all'Ente Provincia. Naturalmente, la Costituzione del '48 non   nuova a simili silenzi: basti solo osservare che, ad onta della elefantiasi e della pervasivit  delle Cinque (e pi ) Polizie, militari, civili, militarizzate, smilitarizzate e miste esistenti, lo stesso termine “polizia” compare soltanto due volte, la prima (art. 109) nella forma della p.g. a disposizione dell'Autorit  Giudiziaria, la seconda (art. 117) come “polizia locale, urbana e rurale” (ma guarda caso!) assegnata alla competenza legislativa regionale. Sepe e coll. forniscono, comunque, alcuni dati circa un sotteso dibattito che si sarebbe svolto in seno alla Costituente e, pi  precisamente, all'interno di una delle sue cinque sottocommissioni presieduta da Carlo Arturo Jemolo, ferocissimo avversario dell'istituto prefettizio su linea einaudiana.

I citati Autori non spiegano, invero, a quale esigenza rispondesse un cotale dibattito poich , essendo il Prefetto istituito da leggi ordinarie (e da uno stuolo di regi decreti), non si palesava alcuna necessit  di dedicargli (o negargli) una collocazione nella Carta fondamentale, se non altro perch  il suo datore di lavoro (il Ministero

dell'Interno) non era egualmente contemplato come soggettività costituzionale.

Essi, tuttavia, riportano che, di quelle discussioni in sottocommissione vennero fatte sparire le tracce (i verbali e i documenti), mentre, nel dibattito all'Assemblea plenaria, a ciò non fu compiuto neppure un accenno. In realtà, probabilmente per aggirare il nucleo del problema e neutralizzare le resistenze degli abolizionisti (a cominciare dal presidente), quella sottocommissione compilò un emendamento –

inserito **alla lettera** (cioè, senza togliervi o aggiungervi una virgola!) nel primo comma dell'art. 129 – con il quale si incideva sulla natura giuridico-istituzionale degli Enti locali, stabilendosi che: *“Le Province ed i Comuni sono **anche** circoscrizioni di decentramento statale e regionale”*

E non si trattava, certo, di una disposizione puramente formale, perché se è vero che all'articolo immediatamente precedente (128) veniva annunciata la proposizione secondo cui *“Le Province ed i Comuni sono enti **autonomi**”* – seppur “temperata” dal secondo inciso *“... nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica che ne determinano le funzioni”* – la tanto enfatizzata “autonomia” si incapsulava nelle sacche di una **doppia identità** di entrambi gli Enti che, assumendo la qualifica di *“Circoscrizioni di decentramento statale”*, oltretutto *“regionale”*, venivano fatti rientrare nell'orbita dello Stato sotto le mentite spoglie di un non meglio definito (e futuribile) “decentramento”.

La provincia, poi, in particolare, risultava ulteriormente coinvolta (rispettivamente al Comune) in questo processo, poiché il secondo comma dell'art. 129 prevedeva (e prevede) che le *“circoscrizioni provinciali possono essere suddivise in circondari con funzioni esclusivamente amministrative per un ulteriore decentramento”*. Va, allora, da sé che, dove di legge **“decentramento statale”**, deve intendersi **“amministrazione periferica”** e che, dove c'è lo Stato, lì si

trova il suo rappresentante in sede provinciale, ovvero il Signor Prefetto.

Eguale, la precisazione introdotta dal secondo comma dell'art. 129 soccorre a fissare un'ipoteca sull'eternità, ovvero, parlando di “ulteriore decentramento” (senza aggettivi, quindi, anche e soprattutto, statale) si assicura una polizza-vita all'istituto prefettizio che risulta protetto da una norma costituzionale di “guscio”, a sua volta inamovibile e blindata dall'essere la Costituzione italiana di tipo rigido e, come tale, modificabile unicamente con le complicatissime procedure (e requisiti) posti dall'art.138. In pratica, qualsivoglia accidente fosse accaduto alla compagine istituzionale italiana, sotto forma di decentramenti, conferimenti, sussidiarietà, privatizzazioni, ecc. ecc. , nei decenni (e più) successivi, nulla avrebbe toccato le restaurate Prefetture e l'impressionante massa di competenze, poteri e facoltà di cui fossero titolari.

Ora, se questo *modus procedendi* del Costituente (o, meglio, dei Padri Costituenti) suscita notevoli perplessità – emergendovi un vero e proprio **raggiro** nei confronti degli stessi principi fondamentali (le autonomie locali) posti dai medesimi Fondatori! – la contro-analisi di quel che si verificò in quelle circostanze, conduce a ritenere simili artifici univocamente ideati e finalizzati alla conservazione di una stretta (e strettissima) **continuità statalista** tra la forma demo-repubblicana e quella fascio-monarchica (con qualche richiamo ed interpolazione del vecchio regime “liberale”, che tale non era affatto), siano stati numerosi e subdoli, assai peggio di quanto una storiografia ed una giuspubblicistica asservite ai Poteri Forti (come, e più, dei Partiti di appartenenza) abbia blandamente ravvisato o , tout court, rimosso. Si pensi solo all'abuso ed agli arbitrii della c.d. “riserva di legge” che sono consentiti dalla stessa Costituzione, la quale fissa i Principi teoricamente sacri e inviolabili (in tema di libertà, diritti, ecc.) e poi concede al

Legislatore ordinario di violarli “legalmente” con normali deliberazioni parlamentari. Per non parlare del massacro dei cc.dd. istituti di democrazia diretta, con un referendum che è solo abrogativo (e non propositivo), vincolato ad una sequela di filtri e filtraggi (Corte Costituzionale, Cassazione, ecc.) e tassativamente precluso per materie di politica economica ed internazionale che rappresentano la vita stessa di un paese. E, proprio a tal proposito, non può certo negarsi come la medesima Carta costituzionale contenga un indelebile peccato originale, non **essendo mai stata sottoposta ad approvazione popolare, ovvero a referendum confermativo** che, invece, il suo art.138, secondo comma, **impone** per ogni, pur infima modifica. Vezzo, questo, che si è riproposto pedissequamente in occasione del recepimento della Costituzione Europea e del Trattato di Lisbona (e, ancor prima, per **tutti** gli atti, convenzioni, codici, direttive, ecc., comunitarie e internazionali) **imposti per ordine sovrano** dello Stato al popolo, in applicazione dei divieti di cui all’art. 75, secondo comma, della Costituzione nazionale. Non può, dunque, stupire più di tanto che il Prefetto (mai realmente) cacciato dalla porta della Costituente, sia rientrato dalla finestra (della cantina) della Provincia, anche in nome dell’altro grande peccato originale dell’ordinamento italico che, di fatto, suddivide e, spesso, contrappone una Costituzione **formale** ad una Costituzione **materiale** dove è permesso tutto ed il contrario di tutto. Le cronache dell’epoca (Atti Ass. Costituente) attribuiscono il merito (o demerito, a seconda dei punti di vista) del “salvataggio”, di fatto, del Prefetto all’iniziativa del vecchio statista (e statalista) Francesco Saverio Nitti che, in un acceso intervento all’Assemblea Costituente, pose il paletto(ne) della **stabilità** (leggi:continuità) dell’ordine pubblico (e, magari, morale!) che soltanto quella figura era in grado di garantire. La magia e la seduzione del termine, l’intima inclinazione dei Padri

Fondatori (PCI compreso) ad instaurare uno Stato privo di smagliature in materia di controllo, prevenzione e repressione delle tensioni sociali, ovvero ideologiche, nonché le indubbie direttive di assestamento (ed accettazione) dello statu quo uscito da Yalta, prevalsero sulle proteste di Jemolo e di gran parte dello schieramento (ex-)abolizionista. La soluzione celermente escogitata fu, perciò, quella di escludere ogni menzione del Prefetto dal testo della Costituzione formale – ove esisteva la già ampia piattaforma dell’art.129 cit. – e di regolarne, con legge ordinaria, l’ingresso nell’ordinamento repubblicano. Pertanto, con qualche tratto di penna, fu sufficiente sfrondare un po’, all’art. 19 del “costituzionalizzato” Testo Unico della legge comunale e provinciale – L. 277/1949, abrogante varie parti della versione fascista (T.U. 383/1934) che, a sua volta, aveva modificato l’originaria normativa (T.U. 148/1915) – le roboanti frasi “*il prefetto è la più alta autorità dello stato nella provincia*” e “*a lui fa capo tutta la vita* (e la morte? ndr.) *della provincia*”, per riconfezionare l’edizione della figura “nell’era repubblicana”. Questa soluzione, tuttavia, non ha sciolto il nodo della “concorrenza” fra Prefetto e Regione: anzi, non essendo il primo nominato nella Carta costituzionale, a differenza delle qualità e del ruolo che la Costituzione conferisce alla seconda, ogni virtuale conflitto di attribuzione diverrebbe, a monte, impossibile a causa della assoluta rilevanza dell’organizzazione regionale rispetto a quella del titolare di un’autorità periferica, seppur statale.

Tale prevalenza risulterebbe, poi, convalidata da varie disposizioni della L. 8 giugno 1990, n. 142 (artt. 27, 36, 38, 39 e 40) che, avendo eliminato le vecchie potestà prefettizie di “**intervento** nella vita delle amministrazioni locali”, ammettono che il Prefetto “**partecipi**” alla vita di codesti enti, “*al solo scopo di rimuovere squilibri e disfunzioni*” consentendo “*l’ordinario svolgimento dell’attività amministrativa*”-

(Sepe e coll., op. cit., pg. 136 ss.). La formula, però, al di là dell'immagine rassicurante e paternalistica che il Legislatore delle autonomie (...) intenderebbe ascrivere al Prefetto "rinnovato" in veste democratica, è assai poco convincente in relazione alle evidenti ambiguità delle locuzioni adottate. In buona sostanza, anche se sembra ripudiata la connotazione dell'arbitro "vitae ac necis" altrui, tipica della torva terminologia fascista, la "partecipazione" in oggetto non si discosta da un "diritto di ingerenza" del Prefetto negli affari delle amministrazioni locali malgrado sia, apparentemente, condizionato dalla sussistenza di "squilibri" e "disfunzioni" in seno alle amministrazioni medesime. I pericoli inerenti una simile vaghezza dei presupposti abilitanti, piaccia o meno, modalità **interventistiche** analoghe al passato, malgrado la rivestitura "partecipativa" sono stati, del resto, confermati da altre leggi successive alla 142/90, fra le quali spiccano talune riforme interne alla compagine del Viminale, come il D.Lgs. 300/1999 che attribuisce al Dicastero la funzione di "*cerniera, anzi di leadership istituzionale*" (Sepe e coll., op. cit., pg.136) attuata mediante "*il coordinamento dei vari uffici statali e il mondo delle autonomie*". Si vedrà, tra breve, l'importanza assunta dalla parola "coordinamento" nell'aggressione a quelle autonomie e nel ruolo del "nuovo" Prefetto. Qui, è il caso di segnalare l'estrema contiguità di quelle disposizioni ai "lavori" costituenti della (contro-)riforma del Titolo V, nonché la loro contestualità ai decreti delegati con cui il Governo D'Alema (1999) ha rafforzato la "militarietà" dei Corpi di polizia già dotati di tali ordinamenti, in spregio alle direttive europee di segno contrario ed ha gettato nuove basi alla esclusiva titolarità statale di ogni funzione di p.s. e ordine pubblico culminata nella novellazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione.

4) Il Prefetto generalista (falso tutto mi): mediazione, coordinamento e integrazione

La storia dell'istituto prefettizio ha oscillato costantemente fra lo stereotipo strettamente poliziesco della funzione e quello "sociale", più comunemente conosciuto con l'aggettivo di "generalista". Questa distinzione – alla quale hanno fatto capo altrettante scuole di pensiero – deriva, peraltro, dalle dispute sul significato da riconoscere al concetto ed alla nozione dell'Ordine Pubblico, inteso dai seguaci della specificità dei compiti di polizia, alla stregua dell'*ordre dans la rue* (attività preventivo-repressiva verso fatti e comportamenti di potenziale violazione della legge "in strada") mentre, per i sostenitori dell'accezione più ampia e "comunitaria" del termine, esso doveva designare compiti di pace e benessere collettivo, di egualmente pacifico e "ordinato" svolgimento delle normali occupazioni e delle relazioni tra consociati, fino ad allargarne la portata alla funzione promozionale del *modus vivendi* della struttura territoriale. Ora, è ovvio come, a parte ogni discettazione dottrinale e teorica, quella distinzione era (ed è) eminentemente strumentale alla misurazione ed assegnazione di rispettive sfere di attribuzioni e, quindi, di poteri, giacché se l'esaltazione delle funzioni di polizia in senso stretto si abbina ad un modello di Stato che conculca (o azzera) le libertà, individuali e collettive, giungendo, o meno, alla dichiarata **totalizzazione** dell'egemonia centralistica, la versione partecipativo-sociale legittima la penetrazione, in forma più soft della soppressione palese dei diritti civili, dell'Autorità in aspetti e contesti della soggettività e dei rapporti inter-individuali di ben maggiore profondità e incidenza. Gran parte della visione generalista del "nuovo" Prefetto risiede, propriamente, in questa trasformazione o, meglio, trasfigurazione che, a partire dagli Anni '90,

porta alla dismissione delle specificità del mantenimento dell'ordine pubblico – grazie al potenziamento della figura del Questore che, pur soggiacendo alle direttive prefettizie libera o, comunque, ne alleggerisce i titolari da molti, pesanti, incumbenti – ed “apre” all'avvento del modello del Garante della Pace Sociale con annessa licenza di intromissione in campi e sentieri fin lì preclusi. Non solo: quando si parla, da sempre, di simili “valori” ed obiettivi, i parametri che delimitano le suddette sfere di attribuzioni e competenze, in base all'ordinamento giuridico vigente, divengono automaticamente sfumati e perdono i caratteri della certezza e della tassatività, determinando “fisiologicamente” sconfinamenti e straripamenti di poteri insuscettibili di efficaci controlli. Estremamente significativo, allora, è quanto asserito da Sepe e coll. (la cui evidentissima posizione filo-prefettizia rende insospettabile di criticismo antagonista l'impianto delle loro argomentazioni!) a riguardo di queste nuove dimensioni della figura professionale: *“La missione (sic!) del prefetto, travalicando la competenza istituzionale del ministero (dell'Interno, ndr.) in materia di Pubblica sicurezza, attiene a molteplici settori di interessi che presuppongono l'utilizzo di idonei strumenti di conoscenza delle realtà locali al fine di attuare un'azione preventiva di ricomposizione dei conflitti sociali Conseguentemente, al prefetto è stata attribuita una funzione di **coordinamento**, espressione di una **responsabilità generale**, mentre al questore di una **responsabilità tecnicooperativa**”* (op. cit., pg.129). Di veramente allarmante è il verbo “travalicare” usato nella surriportata proposizione. Infatti, se esso investe l'organo di cui il Prefetto è emanazione e del quale egli è dipendente, siffatto “travalicamento” equivale a dire che Costui ha licenza di **oltrepassare** i compiti istituzionali dell'amministrazione di appartenenza, proiettandosi in attività “de-regulate”, ovvero affidate alla sua personale

e discrezionale iniziativa: **la Periferia ha più poteri del Centro!** E preoccupa, altresì, non poco che obiettivo prioritario del “travalicamento” siano i “*conflitti sociali*” cioè, un'espressione che comprende il litigio domestico come le vertenze di lavoro (scioperi e manifestazioni?) o il tifo sportivo, le controversie sanitarie o scolastiche come i dissidi tra condomini, oltre ad una miriade di altre possibili situazioni di contrasto e conflittualità. Quali fonti di legge disciplinano e regolano questi tipi di interventi? È ipotizzabile un Far West normativo extraministeriale a beneficio dell'autorità periferica o può intravedersi la nascita di un Diritto Prefettizio autonomo ed autoreferenziale? Parimenti inquietante si rivela quell' “*utilizzo di idonei strumenti di conoscenza delle realtà locali*” nel quale non è difficile scorgere l'obiettivo di **schedature di massa** delle comunità residenti, malamente mascherate sotto l'elegante alibi del monitoraggio. Anche in questo caso, non trattandosi solo di indagini di tipo fenomenologico ma di raccolte di dati anche nominativi, personali, familiari, lavorativi, medici e, in genere, **sensibili**, non possono non profilarsi notevoli quesiti di compatibilità della prassi con la normativa (ormai “Codice”) sulla privacy e tutela di beni giuridici connessi.

A livello complessivo, peraltro, la connotazione socio-umanitaria di promozione e garanzia di pacificazione sociale, dev'essere necessariamente inquadrata nell'ambito di un'azione amministrativa che, come tale, opera mediante provvedimenti autoritativi e sanzionatori di particolare pregnanza: se, quindi, l'evoluzione generalista dell'istituto tende a combaciare con tutti i compiti di eguale natura esercitati dalle Regioni (e dai Comuni) – determinando, ovviamente forme croniche di conflittualità tra Pubbliche Amministrazioni – non soltanto si acutizzano criticità istituzionali ma emerge una sorta di concorrenzialità sbilanciata tra poteri che rischia di sfociare nel peggiore assistenzialismo “di polizia” o nella pura e semplice

“prevenzione avanzata” che fatalmente invade la delicatissima sfera dei diritti civili in rapporto (o in collisione) con atti comunque dotati di forza coercitiva o limitativa di quelli.

Infatti, non va certo trascurato che il background della identità normativa prefettizia resta immutatamente quello definito dall'art. 19 cit., T.U. com. e prov., che, oltre ai compiti di vigilanza sull'“*andamento di tutte le pubbliche amministrazioni*”, con contestuale potere di adottare “*in caso di urgente necessità i provvedimenti indispensabili nel pubblico interesse nei diversi rami del servizio*”, si traduce nell'ordinare “*le indagini necessarie nei riguardi delle amministrazioni locali sottoposte alla sua vigilanza*” e nell'“*inviare appositi commissari presso le amministrazioni degli enti locali territoriali e istituzionali per compiere in caso di ritardo o di omissione da parte degli organi ordinari (eletti, ndr.), previamente e tempestivamente invitati a provvedere, di atti obbligatori per legge o per reggerle, per il periodo strettamente necessario* (senza limitazioni tassative, perciò anche a tempo indeterminato, ndr.), *qualora non possano, per qualsiasi ragione, funzionare*”. Sulle funzioni di più stretto interesse di polizia è opportuno fornire qualche delucidazione in apposito paragrafo, stante l'estrema attualità della problematica, successivamente al rimescolamento di competenze determinatosi dopo la bocciatura del Decreto Maroni sui poteri dei Sindaci in materia.

Nella presente sede, può invece osservarsi come l'intoccabilità delle funzioni enumerate dall'art. 19 cit., nonché la “lunga marcia” della creazione di nuovi Comitati, sottocomitati, conferenze, consigli e così via, abbiano fortemente compromesso le nascenti (e abortite) autonomie locali, avviando un progressivo e, sovente, accelerato processo di statizzazione delle amministrazioni comunali (e, ovviamente, di quelle provinciali), sottraendo, così, potestà fondamentali (nonché previste dalla

Costituzione!) alle Regioni le quali, in breve tempo, sono state rese inoffensive, sul piano operativo, con la copertura di concettualizzazioni e parole d'ordine, altisonanti ma povere di logica.

Una di queste è, ad esempio, la teorica dell'evoluzione dello Stato da “gestore” a “regolatore” – non molto lontano dalla dottrina mussoliniana che avversava lo Stato postino, lo Stato agricoltore, ecc. in nome di più alte configurazioni etiche – la quale, oltre alla più pedestre finalità di assottigliare i bilanci scaricando su altri attività notoriamente in perdita, è servita a frantumare il principio della **ripartizione** delle funzioni pubbliche, sostituendolo con quello, assai fluido e malleabile, della **sussidiarietà**.

L'apice di tale “evoluzione” si è avuta con il grande guazzabuglio delle competenze esclusive, concorrenti e residuali dell'innovato art. 117 Cost., il cui unico dato certo è l'appropriazione, da parte dello Stato, anche di molte aree e prerogative da **ripartire** con le potestà (esclusive) regionali poiché, con la sussidiarietà, il novero delle competenze “concorrenti” viene sottoposto alla contingente discrezionalità funzionale del “concorrente” più forte. Può facilmente comprendersi, allora, la gravità di persistere nell'affidare all'amministrazione centrale ed ai suoi organi periferici, poteri di vigilanza e di intervento sugli Enti locali che andrebbero, invece, esercitati dalle sole Regioni anziché dalle Prefetture, segnatamente in situazioni prettamente amministrative (e non penali o di ambito della pubblica sicurezza), quali l'inerzia dei sindaci per omissioni o ritardi a provvedere all'esecuzione di atti del loro ufficio. E, in conclusione, non può tacersi del doppio regime instauratosi in materia di illeciti amministrativi, che vede il ripristino di quella **autotutela della P.A.** sotto le spoglie di una competenza “paragiurisdizionale” contesa con gli Uffici del Giudice di Pace, che si credeva ormai sepolta con la scomparsa delle famigerate GPA e l'affermazione di una vera Giurisdizione

Amministrativa (i TAR) nonché con l'analoga cancellazione (da parte della Corte costituzionale) delle funzioni giudiziarie del Consiglio di Prefettura, ovvero di privilegi castali come la c.d. "garanzia amministrativa" che assicurava l'immunità prefettizia dagli interventi della magistratura ordinaria, per atti posti in essere dal "rappresentante del potere esecutivo nella provincia" nell'esercizio delle proprie attribuzioni. E, naturalmente, anche in questo caso, si è giuocato e si giuoca molto sull'equivoco, ovvero sulle definizioni ed interpretazioni della legge, oscillanti tra il considerare gli illeciti amministrativi a livello letterale e, perciò, sottoponibili, in sede di ricorso, al vaglio dell'Autorità amministrativa, e l'opposta qualificazione penalistica che, riservando alla sola magistratura ordinaria (comprensiva del GdP) il relativo sindacato giudiziario, porrebbe automaticamente in posizione di illegittimità il Prefetto-giudice per violazione dell'art. 102, primo comma, della Costituzione.

5) I Prefetti e la Polizia Locale

Recita l'art. 19 T.U. com. prov.: "(Il Prefetto) *tutela l'ordine pubblico e sovrintende alla Pubblica sicurezza, dispone della forza pubblica e può richiedere l'impiego di altre forze armate. Presiede gli organi consultivi, di controllo e giurisdizionali sedenti presso la prefettura*". Senza ulteriori preamboli, la questione di maggior contrasto fra Stato e Regioni (in astratto) e tra Prefetture ed Enti locali (in concreto) è rappresentata dalla qualità, titolarità ed esercizio della Potestà di Polizia che, assieme al potere di battere moneta ed al potere/dovere della difesa esterna, costituisce uno dei tre pilastri della Sovranità, dai tempi di Bodin, Grozio e Alberico Gentili in poi. Parimenti, si tratta di tre pilastri indivisibili, inalienabili e indelegabili almeno ... nella visione assolutistica (o, più modernamente, totalitaria) dello Stato di marca hobbesiana giacché,

l'affermazione dei principi democratici e dell'autogoverno comunitario del territorio dovrebbero, o avrebbero dovuto, condurre a quella prospettiva **poliarchica** sintonica al carattere pluralistico delle società contemporanee.

Viceversa, taluni Stati moderni, primo fra tutti, quello italiano – la cui vera fonte di continuità (o, meglio di **continuismo**) sembra doversi necessariamente individuare nella paura del mutamento e nella Perenne Emergenza (Moccia) come assicurazione sulla vita e sulla stabilità (immobilista) delle istituzioni, cioè, l'eccezione **che si fa regola** e vi si identifica! – difendono a oltranza l'esclusività del monopolio della forza, anche se poi svendono la sovranità economica alla BCE, al FMI ed alle varie aggregazioni multinazionali. Ciò spiega l'idiosincrasia verso qualsivoglia ipotesi, seppur remota ed embrionale, di redistribuzione di quel monopolio ad enti ed organi diversi dallo Stato strettamente inteso per cui, a fronte di una continua moltiplicazione di corpi, uffici e servizi di polizia in seno alle e/o alle Pubbliche Amministrazioni centrali – a sua volta, espressione di un graduale irrigidimento delle

strategie autotutorie statali – le già esigue competenze, delegate, ovvero, non conferite ma **concesse**, sul modello della grazia sovrana (!), per tali materie agli Enti locali, sono oggetto di continui ripensamenti e sottrazioni come, del resto, è noto da decenni. Naturalmente, in un simile contesto, la figura del Prefetto, anche soltanto in versione "particolarista", svolge un ruolo prioritario nel "tenere a freno" ogni eventuale (e, magari, ipotetica) deriva autonomistica dei Comuni, o di alcuni di essi, ove abbiano preteso di esercitare quelle competenze in modo meno approssimativo e fatiscente.

Una delle "storie" meno edificanti di tale "frenature" è stata (ed è), ad esempio, la disputa degli sfollagente della Polizia Municipale sulla quale le Prefetture si sono particolarmente accanite emettendo, a getto

continuo, ordinanze e circolari dai toni sanguinolenti, più consoni ad un *crimen lesae maiestatis* che alla dotazione di un tubo di gomma o di un mini-nebulizzatore di vapori urticanti (il famigerato spray al peperoncino) tascabile ed acquistabile in farmacia, alla pari di un'aspirina.

Ora, equiparare codesti eventi a sintomi di scardinamento della coesione nazionale o, ampliando il discorso, far credere che il progetto di affidare alla Regione compiti di polizia locale portasse alla secessione di intere zone del Paese non rende giustizia alle intelligenze dei cittadini medi e, per molti versi, anche a quelle dei promotori di siffatte mobilitazioni pro-unitarie che, evidentemente, mirano ad una finale resa dei conti con le autonomie locali aggredendo, tutto sommato, proprio l'impianto ideologico della Costituzione del '48, anche se, con la consueta ipocrisia, costoro asseriscano di difenderla nell'integrità delle sue disposizioni originarie. Da questo punto di vista, deve comunque constatarsi come la stessa riforma del Titolo V della Costituzione, ancor oggi ed a distanza di dieci (e più) anni, sia un "giallo" rimasto irrisolto. Premesso l'assoluta non-necessità e, men che mai, l'urgenza di procedere ad una modifica del testo della Carta, segnatamente in una (in sé, difficilissima) fase di collaudo e di messa a regime dell'istituzione regionale da cui dipendeva la sorte dell'intero impianto disegnato dai Padri Costituenti, forse è giunto il momento di porsi il quesito di base sui veri motivi di un intervento tanto radicale, quanto contraddittorio con i postulati di partenza.

Non solo: se lo scandalo e, perciò, l'obiettivo da colpire venisse identificato nelle mene leghiste di ottenere polizie regionali autonome ed incontrollabili da parte dello Stato (cioè, Viminale e Prefetti), va doverosamente ricordato come il progetto di legge Bossi-La Loggia, che prevedeva la devoluzione alle Regioni delle tre materie sanità, scuola e polizia locale, sia stato presentato **dopo** la fine della

Legislatura entro la quale si era conclusa l'operazione riformistica del Titolo V. Addirittura, la L. cost.3/2001, che sanciva la definitiva procedura di applicazione di tale riforma, veniva promulgata qualche mese prima dello scioglimento delle Camere per l'imminente tornata elettorale.

Naturalmente, sia detto per mero, quanto scontatissimo inciso, va rilevato che nella, pur foltissima, produzione dottrinale che è seguita all'epocale evento (per la prima volta, in assoluto, da ben 53 anni, la Costituzione non subiva cotanto "ritocco" del mutamento di un intero Titolo!) non si ritrova **un solo accenno** alle ragioni ed alle esigenze della novellazione costituzionale, per cui chi volesse comprenderne i moventi non vi troverebbe il minimo (e serio) appiglio interpretativo.

Un paio di dati, tuttavia, sembrano certi: il primo, letterale, è quello dell'assumere che la Costituzione del '48 – in sé non certo perfetta e perfettibile, in conseguenza dei molti compromessi DC/PCI che la animarono e delle pressioni internazionali del tempo esercitate dagli Alleati sui Paesi dell'ex-Tripartito (le cc.dd. "costituzioni dei vinti") – contenesse una visione delle Autonomie troppo avanzata (!) e, quindi, **eversiva** (!!)

nei confronti della Forma-Stato prevalente in Italia. Con eguale riferimento alla polizia locale, infatti, è arcinoto come l'espressione usata dal primitivo testo dell'art. 117, primo comma, n.3), fosse "**polizia locale urbana e rurale**", ossia definisse la funzione e/o le funzioni di polizia (p.g., p.s., o.p., ecc.) in senso più che palese e completo. Lo "scandalo" ancora peggiore, per gli pseudo-riformatori del 2000, doveva, però, essere la disposizione di cui al primo comma dell'art.118 dove si stabiliva, senza possibilità di equivoci, che "**Spettano alla Regione le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo, salvo quelle di interesse esclusivamente locale che possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica alla Provincia, ai Comuni o ad altri enti locali**".

Orbene, sembra chiarissimo che, una cosa sono le **funzioni amministrative** – di istituzione, di organizzazione e di gestione – ed un'altra è l'**oggetto** di quelle funzioni rappresentato, nel caso di specie, dai **compiti e dalle attività di polizia locale urbana e rurale**. In realtà, il Costituente, all'art.117 aveva delineato un sistema omologo a quello statale in cui l'**Amministratore** – impersonato dal **Ministero** dell'Interno – era qui individuato nella Regione, in qualità di titolare di competenze o, ancor meglio, di **potestà esclusive** in quella materia. Ne derivava, dunque, che le Regioni fossero pienamente legittimate ad organizzare e gestire propri Corpi di polizia locale le cui funzioni piene di polizia (p.g., p.s., ed o.p.) sarebbero state loro delegate, probabilmente, come atto dovuto, dallo Stato, in virtù del processo di decentramento dei poteri.

Qual'è stato, allora il colpo di genio dei riformatori di fine millennio?

Semplicemente, quello di spostare la parola "amministrativa/e" dall'art.118 all'art. 117, inserendola tra le due parole "polizia" e "locale" per cui la distinzione tra le **funzioni** ed il loro **oggetto** scompariva lasciando il posto ad una definizione composita – polizia **amministrativa** regionale e locale – che stravolgeva tutto l'impianto originario della norma. Infatti, il concetto, specifico ed omnicomprensivo, di polizia in senso proprio si riduceva al significato di un'attività totalmente diversa, perché incentrata esclusivamente su compiti burocratici e di normale azione amministrativa non dissimile dall'organizzazione delle mense scolastiche, dei centri ricreativi degli anziani, dei mercati rionali, ecc. Non di meno, vigendo ancora la L.65/86 ("Ordinamento della Polizia Municipale"), che riconosce vere competenze di polizia (p.g. e p.s.) ai Corpi e servizi dei Comuni e delle Province, si è instaurata (e permane) un'ennesima schizofrenia per la quale gli Enti Locali esercitano, di fatto e di diritto, poteri ben maggiori della Regione in tali materie,

malgrado la loro subalternità a **leggi regionali** che, a questo punto, degradano a mero dato formale. Va da sé, infatti, come quelle poche disposizioni contenute in tali leggi, che prevedono talune modalità di pianificazione delle strutture comunali e provinciali all'interno del territorio regionale di appartenenza, ovvero di interventi diretti a rendere omogenei i mezzi, le divise, gli stemmi, ecc., restino puntualmente inapplicate con l'effetto che ogni Corpo o servizio segue la sua strada adottando insegne, colorazioni, loghi e fogge multivariati (addirittura, nei gradi e relative mostrine) fornendo la poco decorosa immagine, su scala nazionale, di un gigantesco vestito di Arlecchino assolutamente extra-identitario. Il più clamoroso esempio di cotale varianza si registra, da alcuni mesi, presso il (anzi, l'ex) Corpo di Polizia Municipale di Roma al quale la disinvolta amministrazione capitolina, usando (ed abusando) delle leggi su "Roma Capitale" ne ha, addirittura, mutato la denominazione ("Polizia Roma Capitale") e si prepara a "rivoluzionarne" l'immagine e l'**estetica** con esiti facilmente immaginabili quanto a stravaganze cromatiche delle divise e delle auto di servizio. V'è anche da constatare che, grazie alla riforma del 2000, si è creato un clima di diffidenza, se non di terrore, verso tutto ciò che possa, in qualche modo, evocare la istituzione di corpi di polizia regionale, soprattutto dopo la raffica di pronunce della Corte costituzionale che hanno falciato leggi della Regione Lombardia e della Regione Friuli Venezia Giulia, per la presenza di alcuni articoli che potevano prestarsi ad accuse in tal senso. Premessa l'assoluta inappuntabilità dell'operato della Consulta che, in entrambi i casi, ha interpretato e correttamente applicato la normativa costituzionale (ed è già tanto che le sue censure non si siano spinte a configurare quei corpi alla stregua della costituzione di bande armate!), i (falsi) apologeti della Carta originaria dovrebbero, semmai, scagliare condanne retrospettive avverso le scelte dei padri Costituenti come

fiancheggiamento di golpismo regionalista o, senza mezzi termini, di secessionismo *ante litteram*, visti i pericoli cui essi hanno esposto il popolo italiano e per i quali è stato indispensabile procedere, in fretta, a rimediare al malfatto. Invero, quel che lascia effettivamente allibiti è l'ingenuità (o suoi meno cortesi sinonimi!) dei federalisti seguaci di Miglio e della Lega in generale i quali, con il famoso ribaltone antiberlusconiano,

finirono per contribuire, in modo decisivo, allo strangolamento delle identità regionali preesistenti nella Costituzione del '48, fornendo un'adequata maggioranza parlamentare ad un Esecutivo di centro-sinistra già in fase pre-agonica, per le note lacerazioni D'Alema-Prodi-Amato, che riuscì a completare l'opera demolitiva delle Autonomie locali intrapresa da vari anni. Infatti – ed è questo il secondo dato oggettivo (e storico) – tutto l'arco degli Anni '90 e, in specifico, l'ultimo triennio si era caratterizzato per un lungo lavoro di preparazione mediante il varo di leggi e decreti legislativi (L.59/1997, D.Lgs. 112/1998) in cui iniziava a comparire – senza apparenti giustificazioni – la locuzione “*polizia amministrativa locale*” all'unico scopo di ... negarne il suo significato di polizia vera e propria.

Parimenti, la legge sulla semplificazione amministrativa (L. 127/1997) dedicava un intero comma del maxi-articolo 17, alla doppia autorizzazione all'armamento della polizia municipale sottoposta, d'ora innanzi, alla preventiva deliberazione dei Consigli comunali. A sua volta, la L.142/90, come già ricordato, aveva ampiamente riformulato i poteri di **sostituzione**, **sospensione e scioglimento**, in capo al Prefetto, che, nel caso dei Comuni (ed in quello delle Province, per quanto possa attenersi a qualche decina di operatori della polizia provinciale), è suscettibile di investire direttamente i vertici della polizia municipale, sottoposti (incolpevolmente) alla direzione di funzionari della Polizia di Stato ove sussistano “eccezionali esigenze di

servizio” in virtù dei poteri conferiti al Prefetto dall'art.15 della L. 121/81.

Pertanto, di “indizi” e “segnali” che anticipavano la Grande Riforma del Titolo V, ve ne erano a iosa e facilmente interpretabili per prevedere che la modifica dell'art. 117 avrebbe sanzionato irreversibilmente quelli che fino ad allora, erano stati dei soli disposti di norme ordinarie.

Ma l'ultimo triennio 1997-1999 è importante per un altro, non meno essenziale profilo delle strategie perpetrate a danno delle autonomie locali, giacché iniziano a proliferare le iniziative parlamentari di modifica, ovvero riforma della L.65/86 in materia di polizia municipale.

In particolare, fra le varie proposte e ddl. si distingue il testo, alla Camera, dell'**on. Luigi Massa** il quale si fa paladino di una radicale innovazione della P.M., raccogliendo consensi un po' dovunque (comprese le Associazioni ANCI, Upi, ecc.) e percorrendo la Penisola con numerosi convegni ed incontri finalizzati a dimostrare la bontà della sua riforma.

Ovviamente, oltre alla promesse di miglioramenti economici e di stato giuridico per il personale dei Corpi e servizi di polizia municipale, la rappresentazione che la Proposta Massa mirava a fornire di sé stessa era l'autonomia e l'immagine che ne avrebbero contraddistinto la “nuova” veste istituzionale, equiparata (o quasi ...!) alle altre Polizie statali.

Viceversa, ad una più attenta lettura, si constatava, non soltanto la totale assenza di disposizioni migliorative per la categoria (funzioni identiche al passato, compresa la qualità ausiliaria di agenti di p.s., conferma dell'inserimento del personale nella contrattazione di diritto privato, armamento rimasto per difesa personale, ecc.) ma l'ingresso, nel tessuto della legge, di soggetti privati e, prima di ogni altro dato, di un reticolo di comitati, consigli e procedure di **coordinamento** con le Autorità statali, cioè il Prefetto.

La spiegazione del fenomeno-Massa viene propriamente dal, più volte citato, studio di

Sepe e coll. nel quale, a pag. 79, si rivela come l'infaticabile deputato avesse – contestualmente alle prediche sull'identità ed autonomia della P.M. – assunto i panni del vessillifero della carriera prefettizia, proclamando come questa “*fosse funzionale al recupero di unitarietà all'amministrazione periferica dello Stato nelle province*”, che i prefetti dovevano essere un punto di sintesi per permettere allo Stato un “*intervento unitario*” sugli Enti Locali, nonché svolgere una funzione di **intelligence** che fosse “*capace di leggere le trasformazioni e di trasmettere al governo i segnali indispensabili per l'adozione delle scelte più adeguate*” (intervista pubblicata su ‘*Amministrazione pubblica*’, nn. 2-3, 1998).

Invero, v'è da ricordare che uno dei punti di forza della Proposta Massa era quello (apparentemente incomprensibile) di imporre all'operatore di polizia municipale di **riferire** ogni dato “utile” (?) agli organi statali di polizia, tanto da attirarsi la critica di voler istituire la figura del **Vigile Riferente** (o Sicofante o, più chiaramente, Spione). Anzi, questo lavoro di **intelligence** doveva essere, per Massa, talmente rilevante da portarlo ad eliminare, per la P.M., la funzione di polizia giudiziaria limitandola ai soli (ed eccezionalissimi) casi di flagranza di reato!

Che il sullodato, quindi, giocasse su due tavoli è piuttosto evidente: meno palese – almeno a quel tempo – era che, in ragione della prevalenza esercitata nel suo testo dalle nozioni di **coordinamento**, comitati e conferenze presieduti immancabilmente dal prefetto, attività di monitoraggio ed informazione e così via, **la Proposta Massa fosse la prima apparizione di una Legge dei Prefetti** destinata, poi, a replicarsi e ripresentarsi pressoché uniformemente, in altre Legislature e con altre firmatari noleggiati alla bisogna.

D'altronde, con i presupposti di cui sopra, non è fantasioso osservare che la Polizia Municipale abbia costituito (e costituisca) un notevole **fattore di contrasto** alla, altrimenti generalizzata, mutilazione delle

autonomie locali, godendo, ancor oggi, di una propria identità relativamente indipendente, sia dalle Amministrazioni centrali che dalle stesse locali, tant'è che, con la legislazione vigente, il Prefetto ne può disporre unicamente per specifiche operazioni di ordine pubblico (art. 2, L 65/86), ovvero assumerne la direzione, mediata dai funzionari a ciò designati, in occasione di circostanze emergenziali, di estrema (e riconosciuta) gravità e per tempi brevissimi.

Ciò non toglie, peraltro, che, dal 2000 in poi, dopo il fallimento della Proposta Massa, la sua “eredità” è stata raccolta, innanzitutto dall'**ANCI** (evidentemente, assai vicina all'**ANFACI**, associazione di categoria dei Prefetti) la quale nel 2002, ha varato una sorta di progetto di legge passepartout, in un suo Forum, che viene riproposto – **integralmente e puntualmente** – in ogni Legislatura (e con eguali esiti!). L'ultima, in ordine di tempo, è quella risultata dall' “abbinamento” (per modo di dire, visto che sono l'una la fotocopia dell'altra) dei ddl. Saia e Barbolini rimasta ferma alla Commissione Affari Costituzionali del Senato.

Rispetto alla vecchia “Massa”, i parti intellettual-giuridici dell'**ANCI** si distinguono per l'ulteriore accentuazione delle norme e procedure che mirano ad “attrarre” la Polizia Municipale nell'orbita dell'autorità o, più tecnicamente, della “**responsabilità**” prefettizia, cui conseguirebbe una **dipendenza**, finalmente sistematizzata ed a tempo indeterminato.

Anche lo strumentario concettuale delle nuove proposte sembra essersi “evoluto” poiché, accanto all'ormai classico “**coordinamento**”, si stabiliscono “**collaborazioni**” e “**cooperazioni**” della P.M. con una più nutrita gamma di organi ed uffici la cui costante, manco a dirlo, è la supervisione del Prefetto o di suoi delegati.

Il tutto, all'insegna dello slogan della Sicurezza Integrata – come nozione apicale e, nel contempo, come quadro di riferimento delle primitive coordinazioni interorgani-

che. Da notare, peraltro, che l'“integrazione” allude ad una tipologia di relazioni assai più strette tra enti e soggettività di diversa natura o appartenenza, che trova la sua ragion d'essere e la sua funzionalità ove sia presupposta la **pariteticità** di ruoli e poteri (es., il coordinamento tra Polizia di Stato ed Arma dei Carabinieri), mentre se i rapporti di forza risultino sbilanciati, l'integrazione si risolve in mera subordinazione e, giustappunto, dipendenza di una struttura all'altra.

Non solo: troppo spesso, questa nozione è stata (ed è) utilizzata in funzione antagonista a quella della **ripartizione** delle competenze, come dianzi accennato, per cui, anche e soprattutto, nell'uso pandemico della “integrazione” devonsi, necessariamente, “leggere” sintomi del più ampio processo di neutralizzazione delle autonomie locali che, segnatamente in materia di sicurezza e di potestà di polizia, dovrebbero radicarsi su rigorosi e tassativi criteri di **ripartizione** delle competenze con le polizie statali.

Ed ecco, allora, il vero obiettivo delle proposte Massa, Cristaldi, Barbolini, Saia e loro committenti ispiratori:

la Polizia Municipale svolge attività di polizia in senso stretto **solo quando e se** si trova alle dipendenze ed agli ordini del Prefetto e suoi delegati. Di suo, invece, espleta esclusivamente attività amministrative, controllando le licenze degli esercizi commerciali, verbalizzando abusi edilizi ed elevando contravvenzioni di viabilità, dirigendo il traffico e ... raccogliendo informazioni di ogni natura (gossip compreso) su zone urbane, quartieri e singoli individui correndo, poi, a fine giornata, a sversarle nei terminali delle Questure.

D'altronde, che queste ennesime riproposizioni della Legge dei Prefetti rispondano ad obiettivi assolutamente eterogenei ed eteronomi, rispetto alla specificità della Polizia Municipale, è testimoniato **dalle loro medesime intitolazioni dalle quali è sparito da tempo il nome stesso della P.M.** ed i loro oggetti si identificano nelle

“*politiche integrate della sicurezza*” o, al più, in “*norme di indirizzo in materia di polizia locale*”.

Quanto, poi, ad alcune loro “chicche”, va segnalato, fra le innumerevoli e fin troppo palesi interdipendenze con le progettualità “generaliste” che vi sottendono, il lapsus in cui, ad un certo punto, incorre l'ultima versione del ddl. Saia che adotta il termine “**responsabilità**” (anziché, “autorità” o simili), tipico del linguaggio prefettizio (“*rispettivi ambiti di responsabilità*”; Sepe, op. cit., pg.61)

6) Conclusioni

È noto, ma sempre attuale, l'aforisma di Carl Schmitt secondo il quale “**è la via dell'eccezione che coinvolge sempre il problema più profondo ed essenziale del potere per come si figura in concreto, poiché chi decide nell'eccezione, cioè nel caso non regolato dal diritto, diventa il vero sovrano**”.

Ed è altrettanto notorio come, malgrado le Costituzioni formali non manchino di riportare concetti quale “*necessità*”, “*urgenza*” o, addirittura, “*emergenza*”, nessun giurista si sia realmente cimentato nell'elaborarne, se non l'essenza logica e la natura filosofica, almeno i limiti teorici ed operativi, con soluzioni definitive e, soprattutto, **certe**.

Di tal modo, è chiaro come un istituto che affonda le sue stesse radici nella concettualità della **urgente necessità** e nel presupposto potere di stabilirne la sussistenza, impersoni i canoni schmittiani più di ogni altro organo pubblico surclassando, per certi versi, anche la (relativa) onnipotenza giudiziaria, i cui provvedimenti cautelari sono sottoposti ad una serie di verifiche, riesami e valutazioni di magistrature superiori e collegiali di tale pregnanza da rendere sempre difficile, se non impossibile, la permanenza di errori o abusi interpretativi della necessità e dell'urgenza.

E se è pur vero che, con la recente riforma della legislazione sui TAR, i rimedi impu-

gnatori di natura cautelare – incidenti su ogni provvedimento delle Pubbliche Amministrazioni, ordinanze prefettizie comprese – si tenta di velocizzare il controllo del G.A., continuano a sussistere larghe fasce di attività per le quali i tempi della verifica restano fisiologicamente lunghi o non vi rientrano proprio come oggetto di ricorso giurisdizionale (si pensi alla sospensione dei consigli comunali e provinciali in attesa del decreto di scioglimento o alle ipotesi di sostituzione che il prefetto decide per sé stesso, ovvero riassume in sé tanto l'organo deliberante che quello esecutivo).

Naturalmente quello dell'urgenza e degli eventi o fenomeni che ne legittimano i relativi provvedimenti costituisce, da sempre, una virtuale linea di demarcazione o, peggio, fra le funzioni prefettizie e quelle del Sindaco, non come organo elettivo con mansioni politico-amministrative bensì nella sua interfaccia di Ufficiale del Governo, nei modi e nei termini stabiliti dall'art. 54, D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo Unico degli Enti Locali o T.U.E.L.).

Orbene, già da questa collocazione – come accennato in precedenza – emerge lo stato di subalternità che l'ordinamento carica sul Sindaco nei confronti del Prefetto, ove il primo adotti provvedimenti interessanti l'ambito dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza poiché, quest'ultimo, secondo la versione originaria dell'art. 54 cit., poteva nominare un commissario ad acta, surrogando la figura del Sindaco nel caso di inerzia dell'azione amministrativa e **non solo** (il testo conteneva la parola **“anche”**), quindi, persino per motivi opposti (troppa iniziativa ritenuta negativa dal Prefetto).

La contesa tra i due organi si traduce nel parallelismo dei provvedimenti cc.dd. *“contingibili ed urgenti”* o, meglio, nel potere concesso anche al Sindaco di emanare atti in materia di pubblica sicurezza (ovvero, di igiene e sanità, ma questi non sono terreno di conflitto!), seppur in via (estremamente) eccezionale (lett. *“grave pericolo per la sicurezza dei*

cittadini”

, ossia dall'attacco di astronavi aliene all'invasione barbarica!). Nel 2008, in un empito di autonomismo locale, il Parlamento aveva convertito in legge (L.125/08) il D.L. 92/2008 (*“Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica”*) meglio conosciuto come il (secondo) *“Pacchetto Sicurezza”*, contenente la riforma del predetto art. 54 T.U.E.L. incentrata, essenzialmente, su due punti: a) al sindaco/ufficiale veniva ampliato il potere di emanare provvedimenti in materia di p.s. e o.p. anche non contingenti (cioè, durevoli e permanenti); b) il *“grave pericolo per l'incolumità dei cittadini”* degradava a semplice *“pericolo per la sicurezza urbana”* introducendosi, così, una nuova categoria di bene giuridico riservata esclusivamente alla gestione dell'Ente Locale. Un successivo Decreto del Ministero dell'Interno avrebbe, poi, individuato le aree applicative dei provvedimenti sindacali (D.M. 5 agosto 2008) che spaziavano dal disagio urbano allo spaccio di stupefacenti, dallo sfruttamento della prostituzione all'accattonaggio, dall'occupazione abusiva di immobili all'intralcio alla pubblica viabilità, ecc. L'aspetto meno *“vistoso”* (ma assai più importante sul piano istituzionale) del riformato art.54 T.U.E.L. era quello di cui al secondo comma, ossia l'obbligo, per il sindaco, di *“assicurare anche la collaborazione della polizia locale con le Forze di polizia statali, nell'ambito delle direttive di coordinamento impartite dal Ministero dell'Interno – Autorità Nazionale di Pubblica sicurezza”*.

Inoltre, seppur in modo strisciante, veniva imposto al medesimo sindaco, l'obbligo di informare **preventivamente** il prefetto di ogni suo atto (contingibile o meno), in materia di p.s., o.p. e sicurezza urbana, mentre la previgente disposizione non prescriveva alcun incombente del genere.

Per farla breve: con la sentenza n.115/2011, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'intero impianto della *“sicurezza urbana”*, stigmatizzando, in prima istanza, la trovata dei provvedimenti

non-contingibili, nonché l'appropriazione, da parte dei sindaci, di poteri sanzionatori riservati alla legislazione statale esercitati, fra l'altro, con una discrezionalità illimitata, demolendo in larga misura la funzione delle ordinanze sindacali in generale. A quanto sembra, però, la Consulta non ha toccato la messa a disposizione della P.M. da parte del Sindaco per cui la vicenda (o sotto certi aspetti, la farsa) dei super-poteri conferitigli dal "Pacchetto Sicurezza" ha aggiunto un ulteriore tassello (e che tassello!) all'"attrazione" della stessa P.M. nell'orbita prefettizia e, per di più, a costo zero, viste le misure dei ddl. Saia, Barbolini e Carneadi vari per **stabilizzare** tale "cooperazione". Egualmente, pare restino vigenti le disposizioni in tema di **ispezioni** predisposte dal Prefetto "per accertare il regolare svolgimento dei compiti affidati (al Sindaco ed alla struttura comunale; P.M. compresa? ndr.), nonché per l'acquisizione di dati e notizie interessanti altri servizi di carattere generale" che, peraltro, erano già presenti nell'originario art. 54 e, se tutto procede bene, può anche darsi che risorga la figura del commissario ad acta.

Ora, da tutto quel che è stato, fin qui, indicato, ivi compreso il (prevedibile) boomerang dei poteri "accrescitivi" dei sindaci, la questione della soppressione delle Province si risolve, praticamente, da sola essendo...irrisolvibile, quantomeno allo stato della legislazione, ordinaria e costituzionale.

Anzi, persistendo l'"onda lunga" dei recuperi e dei rafforzamenti delle prerogative prefettizie, v'è da ritenere che il "guscio" dell'Ente Locale riceva, in via mediata, nuovi incentivi numerici, qualitativi ed economici, in luogo e contrariamente alla generalizzata (con molti distinguo) politica dei tagli e delle novelle austerità.

D'altra parte, è inimmaginabile che l'istituto prefettizio, ovvero il "corpo prefettoriale", possa sopravvivere alla separazione dalla Provincia, con la quale intesse un rapporto simbiotico irriproducibile presso altri Enti.

E, poi, **quali** Enti? La Regione sarebbe assolutamente da escludere, giacchè, malgrado le mutilazioni inferte dalla restaurazione statalista, essa mantiene potestà normative incompatibili con i poteri del Prefetto che determinerebbero un conflitto istituzionale cronico o, più semplicemente, condurrebbero a forme di posposizione dell'autorità statale periferica a quella regionale.

Ma egualmente impensabile risulterebbe la figura della *Prefettura comunale* che, oltre a moltiplicarne il numero (una per ciascuna delle migliaia di Comuni esistenti in Italia), dimezzerebbe la posizione sovraordinata del livello attuale di competenza territoriale, che investe, tanto le strutture provinciali, quanto quelle comunali (Presidenti, Sindaci, Consigli, Giunte), segnatamente per quel che attiene ai poteri di **sospensione** e **sostituzione**.

L'alternativa, peraltro, di "isolare" la Prefettura, munendola di proprie circoscrizioni (o dipartimenti), anche diverse in termini di ripartizione geografica, non risulterebbe facilmente praticabile, sia perché allenterebbe i vincoli di controllo, vigilanza e intervento nei riguardi degli Enti Locali, sia in relazione a problematiche di finanziamento e di immagine (la Prefettura "isolata" assomiglierebbe ancor più ad un fortino di frontiera presidiato da truppe campali). La soluzione meno traumatica volta a colmare il vuoto lasciato dalla (sempre più improbabile) soppressione delle Province, così come ravvisato da qualcuno già dalla prima metà degli Anni '70, potrebbe consistere nella (non originalissima) possibilità di accorpamenti comunali su scala nazionale, ovvero alla costituzione di altrettanti comprensori, comunità e consorzi.

Conseguentemente, la sede prefettizia si identificherebbe con il Comune più grande, fungendo esso da "capoluogo dell'associazione intercomunale".

A ben vedere, però, si tratterebbe di un palliativo con qualche ulteriore aggiunta di una sua dubbia legittimità. Intanto i costi stimabili per la implementazione ed attua-

zione di un simile progetto sarebbero, presumibilmente, elevati tanto da superare i benefici di risparmio su lungo (troppo) periodo; tra l'altro, la spesa relativa alla ricollocazione ed al reinquadramento degli attuali 62 mila dipendenti provinciali verrebbe interamente trasferita sui bilanci dei Comuni (anche di ridottissime dimensioni e risorse) che si vedrebbero raddoppiati o quadruplicati gli oneri di bilancio a causa dell'acquisizione coattiva di surplus di personale del quale non abbisognano punto. Naturalmente, non sarebbe neanche ipotizzabile sancire un licenziamento di massa di quel personale, magari "per cessata attività sociale" alla pari di una cartiera o di un salumificio, trattandosi di impiegati, funzionari e dirigenti giustamente garantiti dalla legislazione sul pubblico impiego. La seconda riserva, emergerebbe proprio in ordine alla illegalità di imporre accorpamenti "totalizzanti" poiché, notoriamente, il modello prevalente per tali fattispecie, cioè il Consorzio si fonda **esclusivamente** sulla gestione associata di determinati servizi ed attività, laddove un associazionismo intercomunale di quella portata andrebbe ad impattare con la tutela di diritti fondamentali delle comunità, dei gruppi e dei singoli individui alla propria identità, autonomia e libertà di scelta organizzativa. Si conferma, allora, la piena, quanto artificiosa ragione dell'on. Franceschini quando parla di inscindibilità della questione-Province da una globale riforma dello Stato, malgrado "orizzonti" tanto lontani ed astratti – chi indica i contorni e i contenuti di codesta maxi-riforma? Franceschini no, di certo – e, soprattutto, indeterminati (Federalismo? Comunitarismo? Default istituzionale?). E, se tanto ci dà tanto, altri mega-progetti come la soppressione del Senato e la sua sostituzione con una Camera delle Regioni, possono suscitare solo ilarità. La stessa ilarità, del resto, che ha suscitato nei più furbi e nei meno sprovveduti, la riproposizione, in versione ferragostiana, della... abolizione delle ormai Famigerate,

questa volta in occasione della Grande Manovra di Risanamento del Debito Pubblico e dei correlativi Tagli di Spesa. A parte l'assurdità del rilancio di un simile provvedimento ad appena un mese dalla bocciatura di cui sopra – che, se accolto, avrebbe, quantomeno, ridicolizzato l'operato del Parlamento! – il barocchismo (e la falsità) di tale iniziativa si coglie nel (rapidissimo) percorso seguito dai proponenti governativi e della maggioranza di centro-destra.

Costoro, infatti, sono passati, nell'arco di 10/15 giorni, dall'obiettivo della **soppressione totale** delle province a quello della loro già avanzata riduzione numerica – "sparando" parametri di densità di popolazione (500/200 mila abitanti) a casaccio – fino ad arrivare all'attuale rinvio (sempre indeterminato) ad un futuribile ddl. che dovrebbe dedicarsi esclusivamente a risolvere tale questione nella sua globalità! Un ddl. che, v'è da giurarci, stralciato dalla Grande Manovra fiscal-istituzionale, non vedrà mai altro spazio che qualche cassetto di qualche Commissione permanente, con tanta polvere e pochissima memoria dei suoi compilatori. Certo v'è da osservare che se, ancora una volta, lo stato centralistico ha vinto la sua battaglia autotutoria, lo ha fatto con strategie che, ad onta della tragicità della catastrofe economica, introducono chiari elementi di Burlesque!

Prof. Nicola Coco

A cura dell'Ufficio Legislativo
dell'O.S.Po.L

Direttore responsabile: Luigi Marucci
Direzione: Via Clelia, 18 – 00181 Roma
Tel. 06/5818638 – fax 06/5894847
e-mail - nuoviorizzontinews@tiscali.it
Roma Luglio/Agosto 2011 – N. 7
Stampato in proprio