



La prefettura nei diversi sistemi di organizzazione territoriale dello Stato e la gestione delle emergenze

di Silvia Oddone*

10 agosto 2026

Abstract: Il presente contributo si propone di offrire un'analisi comparata dell'istituto prefettizio nei diversi sistemi di organizzazione territoriale dello Stato (centralizzato, decentrato, regionale e federale), prendendo a modello per ciascuno di essi uno Stato europeo, rispettivamente l'Ungheria, la Francia, l'Italia e la Germania. Dopo aver operato una breve disamina delle principali differenze sussistenti tra i meccanismi di funzionamento delle prefetture, il *focus* sarà incentrato sulla gestione delle emergenze ad opera dei prefetti, dato il loro ruolo centrale nel fronteggiare le situazioni di crisi.

This contribution aims to provide a comparative analysis of the prefectural institution in different systems of territorial organization of the State (centralised, decentralised, regional and federal), using a European country as a model for each: Hungary, France, Italy and Germany, respectively. Following a brief examination of the main differences in how prefectures operate, the *focus* will shift to the management of emergencies by prefects, given their central role in dealing with crisis situations.

Sommario: 1. Premessa. – 2. Il sistema centralizzato: l'Ungheria. – 3. Il sistema decentrato: la Francia. – 4. Il sistema regionale: l'Italia. – 5. Il sistema federale: la Repubblica Federale Tedesca. – 6. Conclusioni.

1. Premessa

Il tema della sicurezza e della gestione delle emergenze, ad oggi, appare di cruciale importanza, data la sua attualità. La centralità della sicurezza risulta evidente tanto quale diritto primario del singolo cittadino, quanto quale diritto di relazione tra il singolo ed il sistema sociale in cui si inserisce. La sicurezza, pertanto, va intesa non solo nella sua accezione di "bene singolo", ma anche quale "bene plurale". Quando si fa riferimento alla gestione delle emergenze, comunque, si comprende al suo interno tutto l'insieme di attività volte a tutelare la vita, l'integrità fisica, i beni, gli insediamenti e l'ambiente dai danni o dai pericoli derivanti da eventi calamitosi di origine naturale o artificiale¹.

* Dottoranda in diritto amministrativo presso la LUISS Guido Carli. Contributo sottoposto a *blind peer review*.

¹ A. D'ACUNTO, *Il ruolo del prefetto tra emergenza sanitaria e tutela della legalità nell'economia*, Editoriale scientifica, 2023.



Questo articolo, in particolare, si propone l'obiettivo di affrontare il tema della gestione delle situazioni di crisi ad opera dei prefetti, alla luce dei diversi modelli di articolazione territoriale degli Stati in cui si innesta la struttura prefettizia. L'analisi, a tal proposito, prenderà le mosse da una breve disamina del sistema organizzativo del territorio di quattro Paesi. Successivamente verrà operata una rapida ricostruzione delle principali funzioni del prefetto in relazione a ciascuno Stato. In conclusione, si passerà all'analisi delle competenze prefettizie in materia di protezione civile e gestione delle situazioni emergenziali.

2. Il sistema centralizzato: l'Ungheria

Il modello di Stato adottato ad oggi dall'Ungheria – in seguito alla lunga parentesi socialista e successivamente alla riforma costituzionale e quella degli enti locali del 2011 – è di uno Stato unitario con forti tendenze alla centralizzazione. Infatti, sebbene gli enti locali siano dotati di talune competenze proprie, a partire dalla sopra citata riforma del 2011 è stato avviato un graduale e sempre crescente processo di riaccentramento di gran parte di queste funzioni a livello Statale². Peraltro, oltre a tali – oramai scarse – competenze, gli enti locali (nei casi e nei modi previsti dalla legge) esercitano anche funzioni di amministrazione statale a livello territoriale³. Per quanto concerne il sistema di governo, ai sensi delle Leggi XXXI del 1989 e XL del 1990, questo è di tipo parlamentare e si fonda sul principio di separazione dei poteri⁴. Da rilevare tuttavia che, a partire dagli anni '90 ad oggi, si sta assistendo ad una sempre maggiore presidenzializzazione⁵, nonché alla personalizzazione dei partiti politici.

² A tal riguardo si veda L. RAJCA, *Reforms and centralization trends in Hungary and in Poland in a comparative perspective*, consultabile presso il sito web [https://orka.sejm.gov.pl/przeglاد.nsf/0/C272E5739CA2F504C125861F0057399F/\\$file/7.Lucyna%20Rajca%20PS%205\(160\).pdf](https://orka.sejm.gov.pl/przeglاد.nsf/0/C272E5739CA2F504C125861F0057399F/$file/7.Lucyna%20Rajca%20PS%205(160).pdf), secondo cui mentre la precedente Costituzione qualificava il diritto all'amministrazione locale come diritto fondamentale della comunità all'autogestione, il nuovo testo non menziona affatto tale diritto. Inoltre, la precedente Costituzione definiva gli enti locali quali autorità locali indipendenti e democratiche, mentre la nuova Costituzione ne ha ridotto il ruolo a quello di organi decisionali dello Stato a livello locale. Ancora, ai sensi della legge CLXXXIX del 2011, "*gli enti locali dovrebbero operare come parte integrante dell'organizzazione statale*" e la loro funzione principale consiste nella "*partecipazione alla realizzazione degli obiettivi dello Stato definiti nella Legge fondamentale*". Dal 2010 sono state avviate riforme della pubblica amministrazione che hanno comportato una radicale ricentralizzazione e concentrazione: lo Stato ha assunto importanti funzioni (sistema scolastico, assistenza sanitaria di base, servizi sociali), che fino a quel momento erano state di competenza dei comuni. Anche le Contee hanno perso (in favore dello Stato) la maggior parte delle loro funzioni.

³ Per un approfondimento sul tema vedasi E. STEINER, *Introduction to the Hungarian local government system*, consultabile presso il sito web www.manorka.net/uploads/images/Kiadványok/Local%20Governments_boritoval.pdf.

⁴ Per un approfondimento sul sistema politico in Ungheria si vedano A. KÖRÖSÉNYI, C. TÓTH e G. TÖRÖK, *A magyar politikairendszer*, Budapest, Osiris, 2007; P. SMUK, *Magyar közjog és politika 1989-2011*, Budapest, Osiris, 2011.

⁵ Si vedano a tal proposito L. ELIA, *La presidenzializzazione della politica*, in "Teoria politica", 1/2006, 8; F. TANÁCS-MANDÁK, *La presidenzializzazione del sistema politico ungherese*, in "NOMOS,



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Con riferimento all'organizzazione territoriale dell'Ungheria, ai sensi alla lettera F della Legge fondamentale e alla "Legge CLXXXIX del 2011 sugli enti locali", è prevista una ripartizione in Contee⁶, città e comuni. Tutte le 19 Contee sono a loro volta ripartite in Distretti (174 in totale), i quali fungono da divisioni dell'amministrazione statale sul territorio. Il livello municipale è organizzato per località, che comprendono 2809 villaggi, 322 città, 23 città con rango di Contea e la capitale Budapest. In ultimo, occorre menzionare l'istituzione, ad opera della Legge CXXVI del 2010, degli Uffici Governativi di Contea, nonché l'istituzione, ad opera del decreto governativo 218/2012, degli Uffici Governativi Distrettuali (subordinati agli Uffici Governativi di Contea)⁷.

Dal 1990 al 2011 l'istituzione corrispettiva della Prefettura in Ungheria è stata l'Ufficio della Pubblica Amministrazione. Successivamente, tuttavia, sono stati istituiti i summenzionati Uffici Governativi di Contea come organi dell'amministrazione statale territoriale, dotati di competenza generale. Essi si occupano di coordinare l'attuazione territoriale degli indirizzi del Governo. Inoltre, hanno poteri di supervisione, controllo, coordinamento, oltre che funzioni consultive e informative volte alla facilitazione dell'attuazione delle decisioni adottate a livello centrale, tenendo conto delle caratteristiche e delle specifiche esigenze del territorio.

Il prefetto – in passato definito "*Kormány megbízott*" (Commissario governativo) e, dal 2022, ridenominato "*Főispán*" – è il rappresentante territoriale del Governo in Ungheria, a capo degli Uffici Governativi di Contea. È nominato dal Primo Ministro e si occupa di attuare a livello territoriale le politiche governative, nonché di coordinare le amministrazioni statali sul territorio; esercita anche un controllo di legalità sugli atti degli enti locali e, in caso di irregolarità, può ricorrere agli organi giurisdizionali competenti; fornisce inoltre supporto e assistenza, su richiesta degli enti locali, circa le questioni che rientrano nell'ambito delle proprie competenze⁸.

Per quanto concerne la gestione delle emergenze, le principali norme applicabili comprendono la "Legge CXXVIII del 2011 sulla gestione delle catastrofi", la "Legge XCIII del 2021 sul coordinamento delle attività di difesa e sicurezza", la "Legge CXL del 2021 sulla difesa e le forze di difesa ungheresi", nonché il Regolamento governativo n.

Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale", n. 3/2022. Circa il processo di *democratic backsliding* – che ha investito l'ordinamento magiaro per circa un quindicennio e da cui il Paese è ancora in lenta e faticosa transizione – si vedano G. HALMAI, *The rise and fall of the mafia-State in Hungary*, in "Verfassungsblog", 2 giugno 2026; A. FRIEDMAN e D. RUY, *Hungary after Orbán: the hard road back to democracy*, in "CSIS", 27 aprile 2026.

⁶ Sul punto vedasi M. MAZZA, *Il livello di governo locale "intermedio" nell'ordinamento ungherese*, in "Istituzioni del federalismo", n. 3-4/2013, pp. 879-906. Vedasi anche G. OROSZ, *Il rappresentante territoriale dello Stato in Ungheria*, in "Amministrazione pubblica", n. 55-56/2007.

⁷ Vedasi il sito web del Comitato Europeo delle Regioni <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Hungary-Intro.aspx>.

⁸ CONSIGLIO D'EUROPA, *Monitoring of the european charter of local self-government in Hungary*, Congresso delle autorità locali e regionali, 12 febbraio 2021.



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

427/2022. In base a tali norme, a livello centrale, il sistema di gestione delle situazioni di crisi è guidato dall'Organo Centrale dell'Amministrazione della Difesa e della Sicurezza, il quale costituisce l'elemento chiave per il coordinamento statale in materia di sicurezza nazionale, gestione delle crisi e preparazione alle situazioni emergenziali. A tale organo, poi, si aggiunge la Direzione Generale Nazionale per la Gestione delle Catastrofi ("BM OKF"), che dipende dal Ministero dell'Interno e le cui principali funzioni – di carattere specialistico e operativo – consistono nella prevenzione delle catastrofi e gestione dei rischi, nella gestione delle emergenze e nello svolgimento delle operazioni di soccorso, nella pianificazione e organizzazione della protezione civile, nella direzione del sistema nazionale antincendio e nella ricostruzione post-situazione di crisi⁹.

Il *főispán*, nell'ambito della gestione delle emergenze e per il tramite dell'Ufficio Governativo di Contea, si occupa prevalentemente di coordinare le autorità amministrative coinvolte, nonché di garantire l'attuazione delle decisioni del Governo e delle norme in tema di protezione civile a livello locale. In particolare, presiede il Comitato Territoriale di Difesa, il quale è l'organo di coordinamento a livello locale per le questioni attinenti alla difesa nazionale, alla protezione civile, alla gestione delle situazioni di crisi e alla sicurezza interna. Il Comitato è composto da rappresentanti delle forze di polizia, della protezione civile, delle forze armate, dei servizi sanitari e delle amministrazioni statali nonché di quelle locali. L'Ufficio Governativo di Contea, inoltre, in base al Regolamento n. 427/2022, ospita, quale proprio dipartimento interno, il Segretariato del Comitato Territoriale di Difesa, il quale costituisce la struttura operativa permanente del relativo Comitato¹⁰.

In base alla "Legge XCIII del 2021 sul coordinamento delle attività di difesa e sicurezza" e alla Legge fondamentale, sono individuabili due livelli di situazioni emergenziali: a) gli eventi di difesa e sicurezza (*védelmi és biztonsági esemény*), che costituiscono una categoria molto ampia e comprendono situazioni che non comportano necessariamente l'attivazione di un regime giuridico speciale; b) le varie forme di regime giuridico speciale (*különleges jogrend*). In seguito alla riforma costituzionale (artt. 48 e ss. della Legge fondamentale), poi, sono individuabili tre situazioni emergenziali ascrivibili al regime giuridico speciale: i) lo stato di guerra (*hádiállapot*); ii) lo stato di emergenza (*szükségállapot*); iii) lo stato di pericolo (*veszélyhelyzet*). Vi è inoltre l'attività di difesa coordinata (*összehangolt védelmi tevékenység*), la quale non comporta necessariamente l'attivazione di un regime giuridico speciale.

Ai sensi dell'art. 51 della Legge fondamentale ungherese, "*il Governo può dichiarare lo stato di pericolo in caso di conflitto armato, stato di guerra o disastro umanitario in un*

⁹ Vedasi il sito web dell'Unione Europea sulla protezione civile <https://civil-protection-knowledge-network.europa.eu/organisations/national-directorate-general-disaster-management-ministry-interior-ndgdm>.

¹⁰ Vedasi il sito web ufficiale degli Uffici Governativi di Contea <https://kormanyhivatalok.hu/>.



Paese confinante, o in caso di evento grave che minacci la sicurezza della vita e dei beni – in particolare una calamità naturale o un incidente industriale – e al fine di prevenirne le conseguenze". Inoltre, ai sensi dell'art. 52, in caso di attivazione del regime giuridico speciale può essere sospeso o limitato l'esercizio di alcuni diritti fondamentali. Ancora, l'art. 53 prevede – sempre nell'ambito del regime giuridico speciale – che il Governo acquisisca poteri straordinari che gli consentono di adottare decreti governativi mediante i quali può sospendere l'efficacia di alcune leggi, derogare alle disposizioni legislative vigenti e introdurre ulteriori misure straordinarie, nel rispetto dei requisiti di necessità e proporzionalità e nei limiti previsti dalla Legge sulla gestione delle catastrofi¹¹.

Ciò precisato – e tornando alle funzioni prefettizie – l'art. 23, par. 54, comma 1, della Legge XCIII del 2021, dispone che il Comitato Territoriale di Difesa – presieduto dal *főispán* – *“nell'ambito della sua sfera di competenza, [...] svolge le funzioni territoriali specificate dalla legge o dal decreto governativo di preparazione alle situazioni di crisi e al regime giuridico speciale, nonché [svolge le funzioni] di assistenza nella gestione degli eventi di difesa e sicurezza e le funzioni relative al regime giuridico speciale”*. Inoltre, la stessa norma, nei successivi commi, opera una distinzione nelle funzioni attribuite al Comitato (e, di conseguenza, al *főispán*) a seconda che si ricada propriamente nell'ambito delle attività di difesa e sicurezza o, piuttosto, nell'ambito della fase preparatoria alle medesime attività.

Nel primo caso, il *főispán* assicura la collaborazione tra le autorità locali, le forze dell'ordine e le unità di soccorso; ordina, quando necessario, l'utilizzo di beni mobili, immobili e servizi richiesti dalle autorità che partecipano alle attività di sicurezza, nonché l'adempimento degli obblighi territoriali in materia di servizi economici e materiali; può ordinare l'evacuazione della popolazione dalle aree a rischio, informandone immediatamente il Governo; può, inoltre, disporre l'impiego delle organizzazioni di protezione civile secondo le direttive del ministro competente e, in generale, assicura l'esecuzione delle misure straordinarie sul territorio di propria competenza. Nel secondo caso, si occupa di supervisionare la pianificazione della gestione delle emergenze, coordinando la preparazione delle autorità territoriali coinvolte (tra cui i Comitati Locali di Difesa e i sindaci) e organizzando i sistemi di allerta, di informazione e di mutua assistenza tra enti locali, popolazione e organismi di protezione; costituisce, inoltre, le organizzazioni territoriali di protezione civile e predispone il piano territoriale di risposta alle emergenze.

¹¹ Per un approfondimento sulle basi giuridiche dei poteri straordinari esercitati dal Governo ungherese durante il periodo pandemico vedasi C. GYÖRY, *Hungary's response to COVID-19 vastly expands executive power*, consultabile presso il sito web della Harvard Law School <https://petrieflom.law.harvard.edu/2020/06/09/hungary-global-responses-covid19/>.



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Per quanto concerne la gestione della pandemia da COVID-19, il Governo ungherese ha dichiarato lo stato di pericolo l'11 marzo 2020¹², con il decreto n. 40/2020, adottato ai sensi dell'art. 53, comma 1, della Legge fondamentale ed integrato dalla "Legge XII del 2020 sulla protezione contro il coronavirus", la quale ha posto norme di dettaglio in relazione allo stato di pericolo dichiarato. In linea generale, il sistema amministrativo ungherese è caratterizzato da una forte impronta centralistica: le decisioni adottate a livello centrale sono normalmente valide sull'intero territorio nazionale; tuttavia, durante il periodo pandemico, è stato anche previsto che i comuni avessero il diritto di elaborare le proprie politiche di contenimento della malattia, purché rimanessero entro i confini dettati dalle regole generali¹³.

Nel corso della pandemia si sono succedute diverse ondate di contagio: la prima è stata affrontata rapidamente, con cifre di mortalità minime. Quando si è verificata la seconda ondata e il numero di persone infette ha raggiunto un livello critico, il Governo ha nuovamente dichiarato lo stato di pericolo. In questa fase le strutture amministrative territoriali dello Stato hanno svolto un ruolo fondamentale. Il servizio sanitario ungherese si articola infatti in servizi locali inseriti nell'ambito degli Uffici Governativi di Contea. Ogni *főispán* è stato responsabile dell'organizzazione dei punti di test all'interno del proprio territorio di competenza. Durante la terza ondata, la disponibilità dei vaccini ha rappresentato uno strumento fondamentale nella lotta alla pandemia. A questo punto il personale operativo ha disposto l'istituzione del "Laboratorio Nazionale Vaccinale" e dei "Laboratori di vaccinazione delle Contee" (presieduti dai relativi *főispán*). La lotta al Covid è stata dunque condotta su più fronti¹⁴.

Per quanto concerne invece la guerra russo-ucraina, questa ha prodotto anche in Ungheria conseguenze di notevole importanza. A seguito dell'invasione dell'Ucraina del 24 febbraio 2022, milioni di persone hanno lasciato il Paese. Di queste, più di 2 milioni hanno attraversato il territorio ungherese. L'Ungheria, infatti, proprio per la sua collocazione geografica, si trova in una posizione strategica, in quanto possiede ben 5 punti di confine con l'Ucraina. Circa 62.145 rifugiati si trovano attualmente nel Paese e circa 39.000 persone beneficiano attualmente dello status di protezione temporanea.

¹² Per un approfondimento si veda HUNGARIAN HELSINKI COMMITTEE, *Overview of Hungary's emergency regimes introduced due to the Covid-19 pandemic*, consultabile presso il sito web https://helsinki.hu/en/wp-content/uploads/sites/2/2022/06/HHC_Hungary_emergency_measures_overview_01062022.pdf. Per una visione in senso critico, F. GÁRDOS-OROSZ ed E. BURJÁN, *From constitutional risk management to constitutional risk management (emergency law misuse) in Hungary*, in "European Journal of Risk Regulation", 3 febbraio 2025.

¹³ Vedasi il sito web dell'Associazione Nazionale dei Comuni Ungheresi <https://xn--tosz-5qa.hu/news/571/73/Legal-framework-in-Hungary-for-local-governments-during-the-COVID-19-epidemic/>.

¹⁴ S. SZABO, Prefetto della Contea di Nógrád, *La Hongrie contre le COVID-19*, intervento nelle "Giornate europee dei rappresentanti territoriali dello Stato", Firenze, 28-30 ottobre 2021.



Inoltre, circa 3.000 persone hanno ottenuto lo status di protezione umanitaria¹⁵. A partire dal 24 febbraio 2022 è stato anche previsto che, in caso di assunzione di personale ucraino, i datori di lavoro abbiano diritto ad ottenere fino ad un massimo del 50% di supporto per i costi di alloggio e di viaggio¹⁶. Anche in questo ambito, pertanto, il ruolo del *főispán* risulta cruciale.

3. Il sistema decentrato: la Francia

L'organizzazione territoriale della Francia si basa, a partire dalle leggi che hanno dato attuazione al decentramento amministrativo del 1982 (c.d. leggi Defferre), sull'equilibrio tra gli enti locali – amministrati da consigli eletti e dotati di autonomia gestionale – e amministrazione statale periferica – non eletti ma incaricati di garantire l'unità della Repubblica e l'attuazione del principio di uguaglianza davanti alla legge. Gli enti locali, ai sensi dell'art. 72 della Costituzione francese, sono ripartiti in tre livelli: i) 18 Regioni, di cui 13 nella Francia continentale e 5 oltremare; ii) 101 Dipartimenti, di cui 96 nella Francia continentale e 5 oltremare (in particolare, i Dipartimenti si suddividono in Arrondissement e Cantoni, i quali ultimi costituiscono circoscrizioni elettorali); iii) circa 35.000 Comuni. Completano il sistema: i) le Collettività a statuto particolare; ii) le Collettività d'Oltremare; iii) le Collettività a statuto *sui generis*¹⁷.

La Francia, che ha sempre rappresentato l'archetipo del centralismo europeo, ha tuttavia proceduto – già a partire dalla metà del XIX sec., ma principalmente durante gli anni '80 del secolo scorso – all'attuazione di un forte decentramento amministrativo. Lo Stato francese è infatti, ad oggi, allo stesso tempo deconcentrato e decentralizzato: deconcentrato in quanto, al fine di incrementare la propria efficacia, opera il trasferimento di determinate funzioni dall'apparato centrale a funzionari territoriali (in particolar modo ai prefetti), e decentralizzato perché si avvale, dal 1982, anche di enti locali dotati di poteri autonomi¹⁸.

¹⁵ Si vedano i documenti dell'UNHCR consultabili presso il sito web <https://www.unhcr.org/sites/default/files/2025-03/bi-annual-fact-sheet-2025-02-hungary.pdf> e <https://data.unhcr.org/en/documents/details/113703>.

¹⁶ S. SZABO, *Reception of ukrainian refugees in Hungary (housing, right to work, schooling, health, return to Ukraine)*, intervento nelle "Giornate europee dei rappresentanti territoriali dello Stato", Work Group D, Malmö, 13-15 aprile 2023.

¹⁷ PARLAMENTO EUROPEO, *Situazione economica, sociale e territoriale della Francia*, settembre 2018, consultabile presso il sito web [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/617483/IPOL_BRI\(2018\)617483_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/617483/IPOL_BRI(2018)617483_IT.pdf). La molteplicità di queste strutture e l'intreccio di competenze tra di esse, hanno portato al conio dell'espressione "*millefeuille territorial*" (A.L. FRÉMONT, *Le "millefeuille territorial", serpent de mer de la politique française*, ne "Le Figaro", 9 aprile 2014).

¹⁸ Per un approfondimento sulle riforme che hanno attuato il decentramento si vedano SCUOLA SUPERIORE DELL'AMMINISTRAZIONE DELL'INTERNO, *L'organizzazione territoriale dello Stato in Austria, Francia, Germania, Regno Unito e Spagna – evoluzione e prospettive*; F. TESTA, *Istituto prefettizio e riforme di decentramento e deconcentramento in Francia*, in "Instrumenta", n. 24, settembre-dicembre 2004; F. TESTA, *Istituto prefettizio e riforme istituzionali in Francia*, in "Amministrazione pubblica", n. 41-42/2005;



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Nel Paese transalpino, le funzioni del prefetto sono definite e disciplinate dall'art. 72 della Costituzione. In base a tale norma, il ruolo del prefetto viene qualificato dalla posizione funzionale di "*rappresentante dello Stato*", consacrando in tal modo, per la prima volta, nella Carta Costituzionale, la sua funzione di rappresentanza generale. Inoltre, viene al contempo rafforzato il carattere interministeriale della missione prefettizia, in quanto il rappresentante territoriale dello Stato è qualificato anche come "*rappresentante di ciascun membro del Governo*"¹⁹.

Per quanto concerne le principali funzioni attribuite al prefetto, egli anzitutto funge da mediatore tra il potere centrale, gli amministrati ed i loro eletti; assicura una costante informazione al Governo centrale in relazione agli accadimenti inerenti al territorio di propria competenza; cura anche l'attuazione delle politiche pubbliche ed il coordinamento dei servizi e delle politiche statali; svolge una funzione di controllo di legittimità sugli atti emanati dagli enti locali, potendo impugnare gli stessi innanzi al giudice amministrativo; dispone delle forze di polizia e, a partire dal 2009, della gendarmeria dipartimentale; infine, ha il potere di emettere ordini amministrativi in settori di competenza del Governo nazionale, compresa la sicurezza generale²⁰.

La prefettura in Francia ha una struttura multilivello: il prefetto regionale (ossia il prefetto del Dipartimento in cui è collocato il capoluogo della Regione) svolge una funzione di coordinamento rispetto ai prefetti dei relativi Dipartimenti ed il prefetto preposto al singolo Dipartimento (nel caso di Parigi denominato "prefetto di polizia") è a sua volta sovraordinato gerarchicamente rispetto ai sottoprefetti, preposti ai singoli Arrondissement. Il prefetto della Regione capoluogo della Zona di difesa e sicurezza svolge anche la funzione di prefetto della Zona di difesa e sicurezza. A tale ultimo proposito, occorre precisare che le Zone di difesa e sicurezza sono circoscrizioni amministrative specializzate nell'organizzazione della sicurezza nazionale e della difesa civile ed economica. Nella Francia continentale, ciascuna Zona di difesa e sicurezza comprende più Dipartimenti e, in alcuni casi, più Regioni.

Per quanto concerne la gestione delle situazioni di crisi – la c.d. *sécurité civile* – questa comprende tutte le attività finalizzate alla prevenzione dei rischi, alla tutela delle persone,

F. GAETA, *I principali obiettivi dell'amministrazione pubblica francese alla luce del Rapporto d'attività del Ministère de la Fonction publique*, in "Amministrazione in cammino", 28 febbraio 2005.

¹⁹ Per un approfondimento vedasi A. CANTADORI, *L'organizzazione delle Prefetture: il caso francese*, in "Amministrazione pubblica", n. 2-3/1998. Inoltre, vedasi P.A. LUCCHETTI, *Il prefetto nell'esperienza francese e italiana*, in M. DE NICOLÒ, "Tra Stato e società civile: Ministero dell'interno, prefetture, autonomie locali", Il Mulino, 2006.

²⁰ A. SIBILIA, *Le funzioni di amministrazione generale del prefetto in Italia e in alcuni Paesi europei. Analogie e differenze con le funzioni di amministrazione generale del Comune*, ne "La memoria per l'oggi", ANFACI, Annali prefettizi, Volume I, CEDAM, 2015. Vedasi anche *Missions du préfet*, consultabile presso il sito web istituzionale <https://www.alpes-maritimes.gouv.fr/Services-de-l-Etat/Prefecture-et-sous-prefectures/Le-prefet-des-Alpes-Maritimes/Missions-du-prefet>.



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

dei beni e dell'ambiente e alla gestione delle catastrofi²¹. Tale sistema coinvolge diversi attori, quali lo Stato, i prefetti, i servizi di soccorso, le forze di polizia, i servizi sanitari e gli enti locali. Più nello specifico, in base alla normativa di riferimento²², il prefetto di Dipartimento è responsabile della direzione delle operazioni di soccorso ("DOS") quando una situazione emergenziale supera la capacità gestionale di un singolo comune, ovvero quando coinvolge più comuni, o ancora quando richiede l'attivazione del "Piano ORSEC"²³.

Dunque, se l'evento interessa unicamente il territorio di un comune, il soggetto preposto all'organizzazione dei soccorsi è il sindaco, il quale è responsabile delle prime misure di sicurezza e assistenza alla popolazione in base al piano di emergenza comunale²⁴. Se invece l'evento interessa un territorio di estensione maggiore, entra in gioco il prefetto del Dipartimento, il quale ha il compito di organizzare i soccorsi e di mettere a disposizione della popolazione colpita finanziamenti pubblici e privati. Infine, se l'evento supera per dimensione anche un Dipartimento (e si rientra quindi nella "Zona di difesa e sicurezza"), i soggetti preposti a tali adempimenti sono il prefetto della Zona – il quale ha specificamente una funzione di coordinamento – e i vari prefetti dei Dipartimenti interessati – i quali si occupano di dirigere le operazioni.

Nell'ambito delle situazioni emergenziali, il prefetto si occupa quindi del coordinamento dei vari attori coinvolti, quali i vigili del fuoco, le forze dell'ordine, i servizi sanitari, i servizi tecnici, etc.; è inoltre dotato di ampi poteri decisionali, potendo ordinare evacuazioni, limitare la circolazione, adottare misure eccezionali come il coprifuoco, disporre la requisizione di beni, attivare sistemi di allerta alla popolazione; ha il compito di informare la popolazione sul pericolo, sulle azioni da intraprendere e sulle misure di supporto messe in atto, garantendo al contempo la trasmissione delle informazioni a livello centrale; assume infine la direzione strategica della situazione di crisi, stabilendo le priorità operative e gli obiettivi delle varie amministrazioni coinvolte²⁵.

²¹ V. PEPE, *La gestione dei rischi nel codice della protezione civile. Brevi note sul sistema italiano e francese*, in <https://www.federalismi.it/>, 8 gennaio 2020.

²² Codice della sicurezza interna (2012), Codice generale degli enti locali (1996) e la legge n. 811/2004.

²³ *Faire face à la crise – Rôle du préfet en cas de crise*, consultabile presso il sito web <https://www.yvelines.gouv.fr/Actions-de-l-Etat/Defense-securite-civile-et-gestion-de-crise/Faire-face-a-la-crise>, 14 novembre 2025.

²⁴ *Les principes de la gestion de crise – L'État, garant de la cohérence de la sécurité civile*, consultabile presso il sito web <https://www.nord.gouv.fr/Actions-de-l-Etat/Prevention-des-risques-naturels-technologiques-et-miniers/Informations-generales-sur-les-risques/Comment-gerer-les-risques/Les-principes-de-la-gestion-de-crise>.

²⁵ *Faire face à la crise – Rôle du préfet en cas de crise*, consultabile presso il sito web <https://www.yvelines.gouv.fr/Actions-de-l-Etat/Defense-securite-civile-et-gestion-de-crise/Faire-face-a-la-crise>, 14 novembre 2025. Si vedano anche gli artt. L122-1 e ss. e L731-1 e ss. del Codice della sicurezza interna, gli artt. del Codice generale degli enti locali in essi richiamati, nonché gli artt. R122-1 e ss. e gli artt. R741-1 e ss. del Codice della sicurezza interna.



Il principale strumento di pianificazione relativa alla gestione delle emergenze è il summenzionato “Piano ORSEC” (*Organisation de la Réponse de Sécurité Civile*). L’obiettivo del Piano ORSEC è quello di fornire, sotto l’autorità del prefetto, un quadro unico per la gestione delle crisi, siano esse dovute a una calamità naturale, a un rischio tecnologico, a un rischio sanitario, o a un atto terroristico. Nel modello d’oltralpe operano diversi Piani ORSEC, quali: i) il dispositivo ORSEC di Zona (sotto la responsabilità del prefetto della Zona di difesa e sicurezza); ii) il dispositivo ORSEC dipartimentale (sotto la responsabilità del prefetto del Dipartimento); iii) il dispositivo ORSEC marittimo (sotto la responsabilità del prefetto marittimo); iv) il piano di emergenza comunale (sotto la responsabilità del sindaco). Nell’ambito della programmazione ORSEC, grande importanza assumono i Piani particolari di intervento (“PPI”), i quali sono declinazioni del Piano dipartimentale²⁶.

Durante le situazioni emergenziali il prefetto attiva inoltre il centro operativo dipartimentale, tramite il quale riunisce i rappresentanti di tutti i servizi coinvolti e convoglia ed analizza le informazioni rilevanti ai fini decisionali. Può anche istituire un posto di comando operativo, il quale funge da collegamento tra l’autorità prefettizia ed i soccorritori sul campo.

Con riferimento alla gestione della pandemia, la Francia ha adottato misure restrittive progressive²⁷. Da Maggio 2020, tuttavia, vi è stato un graduale alleggerimento delle misure. Successivamente, a partire da giugno 2021, è stata data attuazione alla campagna vaccinale e all’applicazione di certificati vaccinali analoghi al nostro “Green pass”²⁸. Nello specifico, originariamente la normativa francese si limitava a stabilire che il possesso del “*passe sanitaire*” avrebbe permesso l’esercizio della libertà di circolazione. Successivamente, però, è stato progressivamente esteso l’ambito di applicazione del *passe sanitaire*, subordinandovi la possibilità di accesso ad eventi di vario genere (e dunque incidendo sull’esercizio di altre libertà, quale quella di riunione), nonché prevedendone l’obbligo di presentazione anche in ambito lavorativo. Infine, con la legge n. 46/2022, è stata approvata un’importante modifica del regime, prevedendo che, per tutte le persone al di sopra dei 16 anni di età, solo la presentazione del “*passe vaccinal*” avrebbe consentito l’accesso alla stragrande maggioranza dei luoghi, servizi, eventi e stabilimenti; il vecchio *passe sanitaire* avrebbe consentito solo di accedere ai servizi sanitari e sociali²⁹.

²⁶ V. PEPE, *op. ult. cit.*

²⁷ Per un approfondimento sul tema vedasi anche J.M. BRICAULT, *Le rôle des RTE dans la gestion de la crise du Covid-19*, intervento nelle “Giornate europee dei rappresentanti territoriali dello Stato”, Firenze, 28-30 ottobre 2021.

²⁸ É FREYSSSELINARD, Prefetto di Meurthe-et-Moselle, *Des gilets jaunes au Covid: sommes-nous entrés en dictature sanitaire?*, intervento nelle “Giornate europee dei rappresentanti territoriali dello Stato”, Firenze, 28-30 ottobre 2021.

²⁹ G. GRASSO, *Green pass e tutela della salute pubblica: dall’ordinamento eurounitario al diritto costituzionale nazionale – elementi di comparazione tra le esperienze italiana e francese*, in “Corti supreme e salute”, 1/2022.



La lotta al virus ha inoltre dato occasione di: i) riaffermare la permanenza dello Stato; ii) coinvolgere più attivamente i diversi attori locali; iii) creare un modello di resilienza innovativo. Con riferimento al primo punto, è stato evidenziato il ruolo centrale assunto dai prefetti, a causa proprio della loro trasversalità e della loro preposizione alla cura di interessi generali. Riguardo al secondo punto, si è sottolineata l'importanza del rafforzamento dei rapporti tra lo Stato centrale e i sindaci, attori certamente più vicini al contesto locale. Con riferimento all'ultimo punto, è stato evidenziato lo stretto collegamento tra la diffusione di una "cultura sanitaria" e una più efficiente gestione della crisi³⁰. La pandemia ha anche rafforzato il ruolo del prefetto quale garante delle libertà pubbliche, sollevando la questione del loro rapporto con le misure sanitarie restrittive. Il quadro stabilito dal potere regolamentare ha lasciato margini ai prefetti per adattare le regole alla situazione e al loro territorio di competenza, garantendo così la proporzionalità delle decisioni³¹. L'obiettivo comune è stato individuato nella migliore gestione della fase pandemica e post-pandemica, sottolineando, ancora una volta, il ruolo fondamentale dei prefetti ai fini del rafforzamento della coesione a livello territoriale³².

In ultimo, lo scoppio della guerra russo-ucraina ha prodotto rilevanti conseguenze economiche, date dal forte aumento dei prezzi del gas e dell'energia e delle materie prime. Anche sotto questo profilo, i prefetti svolgono un'importante funzione di coordinamento nell'attuazione delle misure economiche di sostegno adottate a livello statale. Le conseguenze politiche del conflitto hanno determinato inoltre uno spostamento verso est del baricentro dell'Europa. È stata quindi fortemente potenziata la difesa, anche quella spaziale³³. Il ruolo dei prefetti è inoltre essenziale con riferimento all'accoglienza dei numerosi ucraini sfollati a causa della guerra: a tal riguardo, compito delle prefetture è quello di attuare la protezione temporanea sul territorio nazionale, nonché di valutare la situazione individuale dei cittadini ucraini non rientranti automaticamente nella protezione temporanea. Secondo l'UNHCR, alla fine di febbraio 2025 in Francia risultavano registrati 70.115 beneficiari di protezione temporanea. Inoltre, il Ministero dell'Interno ha dichiarato che tra il 10 marzo 2022 e il 31 dicembre 2023 sono stati

³⁰ P. N'GAHANE, Prefetto della Marna, *Le rôle de l'État local dans la gestion de la crise de la COVID-19*, intervento nelle "Giornate europee dei rappresentanti territoriali dello Stato", Firenze, 28-30 ottobre 2021.

³¹ T. BONNIER, Prefetto dell'Aude, *Le rôle du préfet dans la gestion de la crise sanitaire*, intervento nelle "Giornate europee dei rappresentanti territoriali dello Stato", Firenze, 28-30 ottobre 2021.

³² APREF, intervento nelle "Giornate europee dei rappresentanti territoriali dello Stato", Firenze, 28-30 ottobre 2021.

³³ Y. DOUTRIAUX, Consigliere di Stato francese, *Les conséquences de la guerre en Ukraine, comment cela affecte-t-il nos pays?*, intervento nelle "Giornate europee dei rappresentanti territoriali dello Stato", Malmö, 13-15 aprile 2023.



rilasciati 103.167 permessi di soggiorno provvisori, rispetto agli 87.928 rilasciati tra il 10 marzo 2022 e il 30 gennaio 2023³⁴.

4. Il sistema regionale: l'Italia

La prefettura – Ufficio Territoriale del Governo può essere definita quale organo monocratico dell'amministrazione statale con funzione di rappresentanza governativa a livello locale. Le funzioni attribuite dall'ordinamento al prefetto possono suddividersi in due grandi blocchi: il primo comprende le competenze specialistiche del prefetto, rispetto alle quali il prefetto dipende dal Ministro dell'Interno; l'altro invece i compiti che egli svolge quale rappresentante generale del Governo in periferia, rispetto ai quali egli dipende funzionalmente dai Ministri o dal Presidente del Consiglio dei Ministri³⁵.

La legge n. 131/2003 (c.d. legge "La Loggia", di adeguamento dell'ordinamento alla legge costituzionale n. 3/2001), muovendo dalla consapevolezza che il nuovo assetto costituzionale dovuto alla riforma del Titolo V necessitasse di raccordi interistituzionali, all'art. 10 ha attribuito al prefetto titolare dell'UTG avente sede nel capoluogo di Regione la funzione di "*rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie*". Con tale legge è stata dunque affermata la figura del prefetto-rappresentante dello Stato come tramite tra l'amministrazione centrale e le autonomie locali, essendo egli il garante del principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di Governo.

Per quanto concerne le principali funzioni³⁶, il prefetto: assicura l'esercizio coordinato dell'attività amministrativa degli uffici periferici dello Stato e garantisce la leale collaborazione di detti uffici con gli enti locali (art. 11, d.lgs. 300/1999); quale organo ordinario di protezione civile, sovrintende il coordinamento degli interventi di immediato soccorso per fronteggiare le situazioni di emergenza e cura la predisposizione ed attuazione del piano provinciale di protezione civile (art. 9, d.lgs. 1/2018); può, in caso di gravi violazioni, avviare la procedura per lo scioglimento del Consiglio comunale o provinciale (art. 141, d.lgs. 267/2000); ha la responsabilità generale dell'ordine e della sicurezza pubblica della Provincia, soprintendendo all'attuazione delle direttive in materia e presiedendo il Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica (CPOSP), disponendo altresì della forza pubblica e coordinandone l'attività (artt. 13 e 20, l. 121/1981); svolge altresì un ruolo di mediazione nella garanzia dell'erogazione dei servizi pubblici essenziali (art. 8, l. 146/1990), nella concessione della cittadinanza

³⁴ ASYLUM INFORMATION DATABASE, *Temporary protection, France – 2024 update*, consultabile presso il sito [web https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2025/06/AIDA-FR_Temporary-Protection_2024.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2025/06/AIDA-FR_Temporary-Protection_2024.pdf).

³⁵ G. ROMANO, *Il ruolo di coordinamento del Prefetto tra storia e prospettive future*, in "Instrumenta", n. 24, Settembre-Dicembre 2004, pp. 841-854.

³⁶ ENCICLOPEDIA TRECCANI, voce "*Prefetto e prefettura*". Vedasi anche C. SAMMARTINO, *Del prefetto ovvero del saggio regolatore. Elogio della "governazione" o della governance*, in "Scritti in onore di Aldo Buoncristiano", a cura di Carlo Mosca, Rubettino, 2008, pp. 397-430.



italiana (l. 91/1992) e nel riconoscimento delle persone giuridiche (art. 5, D.P.R. 361/2000); ha un ruolo essenziale nel sistema delle libertà civili e dell'immigrazione (d.lgs. 286/1998); si occupa, infine, del settore dell'antimafia (d.lgs. 159/2011).

Emerge, alla luce della precedente analisi, il ruolo del prefetto quale *“custode e difensore di quella unitarietà dell'ordinamento voluta dal legislatore costituzionale, che può ben dirsi oggi presidio e baluardo dell'indissolubilità della Repubblica. Unitarietà dell'ordinamento che [va intesa quale] difesa inderogabile e ferma dei valori e interessi nazionali, senza i quali una comunità politica e sociale, pur policentrica nel suo ordinamento, non può svilupparsi e progredire, ma anzi rischia ineluttabilmente di dissolversi”*³⁷. Essenziale è dunque la funzione prefettizia di garanzia della coesione sociale, istituzionale e territoriale. I prefetti, infatti, specie in seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione³⁸, sono assurti a momento di aggregazione e centro di imputazione della responsabilità di promuovere e facilitare il dialogo e la coesione tra i soggetti istituzionali della Repubblica presenti sul territorio³⁹.

La riforma, infatti, ha determinato un profondo mutamento nell'assetto delle istituzioni, imprimendo una forte accelerazione al processo di trasformazione in senso “quasi federale”⁴⁰ – e certamente molto decentrato e regionalista – dell'ordinamento. Si è andato quindi a delineare uno “Stato multilivello”, per il cui corretto funzionamento istituzionale appare necessario garantire unitarietà della politica interna, elaborata secondo meccanismi di raccordo tra i diversi livelli di Governo, senza tuttavia escludere l'eventualità di un intervento sostitutivo in ragione del preminente interesse nazionale. Le prefetture sono state individuate quali sportelli dello Stato sul territorio, anche alla luce dall'art. 10, comma 1, del d.l. n. 95/2012, convertito in l. n. 135/2012, il quale ha disposto che la prefettura assicura le funzioni di rappresentanza unitaria dello Stato sul territorio.

³⁷ S. MALINCONICO, *op. ult. cit.*

³⁸ G. PROCACCINI, *La figura del prefetto alla luce del nuovo ordinamento costituzionale indotto dalla legge n. 3 del 2001*, in “Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno”, convegno “Il prefetto alla luce dei nuovi orizzonti dell'Ordinamento”, 2005.

³⁹ G. FALCON, *I nuovi uffici territoriali del Governo: quale rapporto con il sistema delle autonomie*, ne “Le Regioni”, n. 2/2001, pag. 241. Si veda anche A. GIANNELLI, *Il coordinamento dell'azione pubblica negli uffici territoriali di Governo*, in “Itinerari Interni”, n. 3, Maggio-Agosto 2018, pp. 34-39.

⁴⁰ Sul tema del federalismo amministrativo si vedano C. GELATI, *Sul riordinamento dell'amministrazione periferica statale*, in “Instrumenta”, n. 8, 1999, pp. 692-694; A. CORONA, *L'istituto prefettizio nello Stato “federale”*, in “Amministrazione pubblica”, n. 41-42/2005; L. FALCO, *Decentramento amministrativo e riforma dello Stato*, in “Amministrazione pubblica”, n. 17-18/2001. La dottrina maggioritaria, comunque, ritiene la sussistenza di un regionalismo “spinto”, tuttavia non ancora classificabile in termini di federalismo, difettandone gli indicatori tipici: si vedano, *ex multis*, E. CASTORINA, *Forme di Stato, tipi di Stato, forme di governo*, in L. ARCIDIACONO, A. CIANCIO, G. CHIARA ed E. CASTORINA, “Diritto costituzionale”, Wolters Kluwer, Milano, 2023, pp. 47 e ss; G. DE VERGOTTINI, *La distribución territorial del poder político*, in “Revista Vasca de Administración Pública”, n. 16/1986, pp. 57 ss.



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

La funzione prefettizia in materia di protezione civile⁴¹ riflette lo sviluppo del sistema autonomistico ed il conseguente passaggio da una logica di *government* ad una di *governance*. Inizialmente, con il modello delineato dalla l. n. 996/1970, la funzione in esame veniva ricompresa nella categoria dell'“ordine e della sicurezza pubblica” e dunque era caratterizzata da un forte accentramento statale. Successivamente, il D.P.R. n. 66/1981 ha qualificato il prefetto quale organo ordinario di protezione civile, affidandogli i compiti di predisposizione del piano provinciale di protezione civile e di direzione dei servizi di soccorso e assistenza alle popolazioni colpite. Solo con la legge n. 225/1992 venne istituito il Servizio nazionale di protezione civile che, peraltro, rappresentò un punto di partenza di un sistema che con gli anni si è evoluto costantemente, passando dall'essere fortemente accentrato, alla valorizzazione della partecipazione degli enti locali, mantenendo comunque in capo al prefetto ampi poteri di indirizzo e coordinamento⁴². A tal proposito, infatti, è stato riaffermato il principio di sussidiarietà, prevedendo che *“la prima risposta all'emergenza [...] debba essere garantita dalla struttura locale, a partire da quella comunale, preferibilmente attraverso l'attivazione di un Centro Operativo Comunale (C.O.C) dove siano rappresentate le diverse componenti che operano nel contesto locale”* (art. 1, comma 2, della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 dicembre 2008)⁴³.

Recentemente è stato adottato il Codice della Protezione Civile, con d.lgs. n. 1/2018, il quale, operando una sistematizzazione della materia, ha anche provveduto ad ampliare e valorizzare le competenze prefettizie nel settore *de quo*. Il Codice, oltre a perseguire finalità ricognitive, provvede altresì ad innovare il sistema, introducendo nuove norme nell'articolato settore della protezione civile. In continuità con la legge n. 225/1992, rafforza la dimensione sistemica dell'azione di protezione civile e valorizza la struttura policentrica. Trattasi infatti di un settore che, per la sua stessa spiccata rilevanza, necessita di un intervento coordinato messo in atto da varie amministrazioni. Peraltro, con la riforma costituzionale del 2001, è stato stabilito che la materia in esame rientri nella potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni e, di conseguenza, le norme contenute nel codice costituiscono i principi fondamentali in materia di protezione civile (art. 1, comma 3). Per la prima volta, peraltro, anche gli animali rientrano tra i soggetti tutelati

⁴¹ Per un approfondimento vedasi C. BOFFI, *Ricognizione delle competenze prefettizie in tema di pianificazione provinciale d'emergenza non di difesa civile*, ne “La memoria per l'oggi”, ANFACI, Annali prefettizi, Volume I, CEDAM, 2015.

⁴² Per un approfondimento si vedano G. ROMANO, *Il ruolo di coordinamento del Prefetto tra storia e prospettive future*, in “Instrumenta”, n. 24, Settembre-Dicembre 2004, pp. 841-854; A.R. DIOTALLEVI, E. GARRONI, M.A. LICCIARDELLO, R. STENTELLA, A. VARDÈ e G. VIA, *La funzione del Prefetto in materia di protezione civile alla luce delle modifiche legislative intervenute: interrelazione tra gli organi del sistema di protezione civile. Proposte organizzative*, in “Instrumenta”, n. 17, maggio-agosto 2002.

⁴³ L. ADDESSI, *Il ruolo delle prefetture tra evoluzione del principio autonomistico ed esigenze di raccordo interistituzionale*, ne “La Memoria per l'oggi”, ANFACI, Annali Prefettizi, Volume I, CEDAM, 2015, pp. 185-241.



dall'impianto normativo (art. 1, comma 1). Ulteriore elemento di novità sta nell'aver operato una distinzione tra funzioni di indirizzo politico e di azione amministrativa ed operativa, in relazione ai diversi livelli di governo territoriale e precisando le rispettive responsabilità, compiti e poteri⁴⁴.

In base all'art. 1 del Codice, il Servizio nazionale della protezione civile (di cui fanno parte le prefetture – UTG) è l'organo preposto allo svolgimento di tutte le *“attività volte a tutelare la vita, l'integrità fisica, i beni, gli insediamenti, gli animali e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo”*. Vengono inoltre definite quali attività di protezione civile (ai sensi dell'art. 2) tutte quelle attività volte alla previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi, alla gestione delle emergenze e al loro superamento. Anche questo Codice, peraltro, mantiene ferma la ripartizione – in base ad un criterio di gravità – tra tre diverse tipologie di situazioni emergenziali (art. 7). Ai sensi dell'art. 8, il Presidente del Consiglio dei Ministri si avvale del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri per il coordinamento dell'intervento del Servizio nazionale, al verificarsi di emergenze di rilievo nazionale, allo scopo di assicurare l'assistenza ed il soccorso alle popolazioni colpite, effettuati in concorso con le Regioni e, da queste, in raccordo con i prefetti.

I prefetti, in particolare, ai sensi dell'art. 9, in occasione degli eventi emergenziali di cui all'art. 7, comma 1, lett. b) e c) (ossia di eventi che non possono essere fronteggiati in via ordinaria), ovvero nella loro imminenza, o ancora nel caso in cui il verificarsi di tali eventi sia preannunciato con le modalità di cui all'art. 2, comma 4, lett. a), assicurano un costante flusso e scambio informativo con il Dipartimento della protezione civile, la Regione, i Comuni, le Province (ove delegate⁴⁵) e il Dipartimento dei vigili del fuoco; assumono, inoltre, nell'immediatezza dell'evento (in raccordo con il Presidente della Giunta regionale e coordinandosi con la struttura regionale di protezione civile) la direzione

⁴⁴ P. LAMANNA e S. AGRESTA, *Il Codice della protezione civile. Le funzioni del prefetto e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco nell'ambito del Servizio nazionale della protezione civile*, in *“Itinerari Interni”*, n. 3, Maggio-Agosto 2018, pp. 83-91.

⁴⁵ La materia della protezione civile, ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost., rientra nella potestà legislativa concorrente. Pertanto, la potestà legislativa spetta alle Regioni, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata allo Stato. Inoltre, l'art. 11 del Codice della protezione civile sancisce che *“le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nell'esercizio delle rispettive potestà legislative ed amministrative, disciplinano l'organizzazione dei sistemi di protezione civile nell'ambito dei rispettivi territori, assicurando lo svolgimento delle attività di protezione civile di cui all'articolo 2 e, in particolare, [...] l'attribuzione, con le modalità previste dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 e ove non diversamente disciplinato nelle leggi regionali, alle province, in qualità di enti di area vasta, di funzioni in materia di protezione civile, ivi comprese le relative risorse”*. Infine, l'art. 1, comma 89, della l. n. 56/2014, sancisce che *“lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, attribuiscono le funzioni provinciali diverse da quelle di cui al comma 85, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione”*. Dalla lettura congiunta di tali norme, si desume che la delega alla Provincia – più correttamente qualificabile in termini di conferimento o attribuzione di funzioni – avviene mediante una legge regionale, oppure attraverso gli strumenti organizzativi previsti dalla legislazione regionale.



unitaria di tutti i servizi di emergenza da attivare a livello provinciale, curando l'attuazione del piano provinciale di protezione civile, coordinandoli con gli interventi di primo soccorso alla popolazione messi in atto dai comuni interessati; promuovono e coordinano inoltre l'adozione dei provvedimenti necessari per assicurare l'intervento delle strutture dello Stato presenti sul territorio provinciale; vigilano sull'attivazione dei servizi urgenti, anche di natura tecnica, a livello provinciale, segnalando eventuali esigenze di ulteriori concorsi d'intesa con il Presidente della Giunta regionale; infine, attivano gli enti e le amministrazioni dello Stato, anche ai sensi dell'art. 13, comma 4, della legge n. 121/1981, e assicurano loro concorso coordinato anche mediante idonee rappresentanze presso i centri operativi comunali⁴⁶.

A tali fini, ai prefetti è data la possibilità di adottare tutti i provvedimenti di propria competenza necessari ad assicurare i primi soccorsi a livello provinciale. L'art. 5 del Codice prevede che il potere di ordinanza sia detenuto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, che lo può esercitare per il tramite del Capo del Dipartimento della protezione civile: dunque, sul punto si può riscontrare un affievolimento del ruolo del prefetto, al quale non può più essere delegato il potere di ordinanza dal Presidente del Consiglio dei Ministri, data l'abrogazione dell'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 225/1992. Resta tuttavia in vigore la disposizione di cui all'art. 2 del TULPS, in virtù della quale il prefetto, in caso di urgenza, ha la facoltà di adottare i provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica. Il necessario raccordo tra le Regioni e i prefetti e tra i Comuni e i prefetti è peraltro sottolineato anche dagli artt. 11 e 12 del Codice, in virtù dei quali, tra l'altro, le Regioni, nel declinare le modalità di coordinamento dell'attuazione degli interventi urgenti e dello svolgimento dei servizi di emergenza in caso di eventi di cui alla lett. b) dell'art. 7, non possono derogare alle competenze del prefetto.

Con riferimento alla pandemia da COVID-19⁴⁷, il prefetto è stato chiamato a svolgere un ruolo *extra-ordinem*, essendo *“incaricato di assicurare l'esecuzione delle misure di prevenzione del contagio adottate con norme statali, nonché di monitorare l'attuazione delle restanti misure da parte delle amministrazioni competenti”*⁴⁸. Durante tutta la pandemia ha dunque svolto un ruolo fondamentale: nella prima fase, nella primavera del 2020, ai prefetti in Italia è stata attribuita – oltre alle tradizionali funzioni di coordinamento delle forze di polizia, di dialogo con il sistema delle autonomie locali e di mediazione – una funzione strategica di mantenimento di una delicata situazione di

⁴⁶ Sul punto si vedano anche F. IZZI, *Il ruolo del prefetto nel sistema nazionale di protezione civile*, in “Quaderni del SINPREF”, numero zero, febbraio 2023, pp. 73-76; S. CALCAGNINI, *Il prefetto e la pianificazione nell'ambito della protezione civile e della difesa civile*, in “Quaderni del SINPREF”, numero zero, febbraio 2023, pp. 77-81.

⁴⁷ Sul tema vedasi F. CONO, *Oltre la prefettura*, Editoriale scientifica, 2021.

⁴⁸ A. D'ACUNTO, *Il ruolo del prefetto tra emergenza sanitaria e tutela della legalità nell'economia*, Editoriale scientifica, 2023.



equilibrio tra valori e diritti costituzionali⁴⁹. Infatti, durante la fase di emergenza sanitaria – dichiarata in data 31 gennaio 2020 e conclusasi in data 31 marzo 2022 – sono state adottate misure restrittive e limitative di alcuni diritti fondamentali⁵⁰, al fine precipuo di tutelare il bene supremo della salute collettiva. La funzione di garanzia del rispetto delle suddette misure, peraltro, è stata attribuita al prefetto, dato il suo ruolo di garante della legalità dell'attività amministrativa⁵¹.

Successivamente al *lockdown*, il prefetto ha dovuto gestire la fase di ripresa economica, assicurando tuttavia che tale ripartenza avvenisse in condizioni di sicurezza. Sempre nella fase di ripresa, i prefetti sono stati chiamati ad esercitare una delicata opera di *moral suasion* nei confronti del mondo bancario e finanziario, in relazione alle previste iniezioni di liquidità nel sistema: ciò al fine di assicurare una gestione responsabile delle difficoltà che si sono trovati ad affrontare gli imprenditori per far fronte alle loro scadenze di debito. L'obiettivo è stato quello di monitorare l'erogazione da parte degli istituti di credito di forme di credito agevolato alle imprese nel minor tempo possibile⁵².

Con riferimento invece alla guerra russo-ucraina, in Italia è stato dichiarato lo stato di emergenza con delibera del Consiglio dei Ministri del 28 febbraio 2022, cui è seguita l'adozione da parte del Capo Dipartimento della protezione civile di alcune ordinanze (la prima di esse essendo la n. 872/2022) per assicurare, a livello nazionale, l'accoglienza, il soccorso e l'assistenza alla popolazione ucraina. Tale ordinanza ha previsto che la sola richiesta di permesso di soggiorno presentata in questura consentisse lo svolgimento di un'attività lavorativa, sia in forma subordinata che autonoma, garantendo quindi il

⁴⁹ L. LEGA, *Rapporto introduttivo nella XXVII edizione delle giornate europee dei rappresentanti territoriali dello Stato*, Firenze, 28 ottobre 2021.

⁵⁰ Per un approfondimento sul tema della restrizione alla libertà religiosa vedasi M. DI BARI, *Libertà religiosa e pandemia*, Città del sole edizioni, 2022.

⁵¹ A. SORECA, *La disciplina sanzionatoria per violazione delle norme anticontagio in materia di COVID-19*, in "Quaderni del SINPREF", numero zero, febbraio 2023, pp. 90-94. Per quanto concerne i poteri del sindaco, quale ufficiale del Governo, durante la pandemia, si veda I. SPADARO, *Decentramento politico e pandemia: spunti per un "regionalismo dell'emergenza"*, in "Osservatorio costituzionale", n. 4/2022, secondo cui, col d.l. n. 6/2020, il Governo ha accentrato la gestione dell'emergenza sanitaria, allorché ha autorizzato il Presidente del Consiglio ad adottare ogni misura necessaria. Il potere di ordinanza di Presidenti regionali e sindaci in ambito sanitario restava salvo, stante l'espresso richiamo delle relative disposizioni nell'art. 3, comma 2, ma al contempo si stabiliva che esso avrebbe potuto essere esercitato soltanto nei casi di "estrema" necessità ed urgenza e solo "nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri". Con il successivo d.l. n. 19/2020, i poteri emergenziali dei sindaci, in relazione al Covid-19, venivano quasi interamente sospesi, poiché veniva aggiunto il divieto di disporre in contrasto con i provvedimenti statali, pena l'inefficacia *ope legis* delle ordinanze (art. 3, comma 2). Nel mese di maggio, il d.l. n. 33/2020, se da un lato ha, per così dire, restituito ai sindaci il loro potere di ordinanza (art. 1, comma 9), dall'altro lo ha fatto limitatamente alla "chiusura temporanea di specifiche aree pubbliche o aperte al pubblico in cui [fosse] impossibile assicurare adeguatamente il rispetto della distanza di sicurezza interpersonale". Più in generale, sul diritto emergenziale italiano – e specie sulla travagliata e a tratti poco lineare evoluzione dei poteri "locali" in rapporto al livello statale – vedasi E.C. RAFFIOTTA, *Norme d'ordinanza*, Seminario giuridico della Università di Bologna CCXCIX, 2019, Bologna University Press.

⁵² A. D'ACUNTO, *op. ult. cit.*



riconoscimento di una protezione temporanea. Sempre tale ordinanza ha anche rimarcato la centralità del ruolo prefettizio in materia di accoglienza, riconducendo tali prerogative al d.lgs. n. 142/2015, attribuendo altresì la facoltà di attivare nuovi posti nei Centri di Accoglienza Straordinaria ("CAS") anche in deroga al D.M. del 29 gennaio 2021. Il Ministro dell'Interno ha anche richiamato la possibilità (di cui all'art. 15 della l. n. 241/1990) per le prefetture di stipulare accordi di collaborazione onde affidare la gestione dell'accoglienza agli enti locali interessati, secondo la disciplina del sistema CAS. La maggior parte dei profughi ucraini è stata, comunque, accolta presso privati, usufruendo del contributo messo a disposizione dal Dipartimento di protezione civile, volto a favorire forme di "accoglienza diffusa"⁵³.

5. Il sistema federale: la Repubblica Federale Tedesca

Nella Repubblica Federale Tedesca la collaborazione tra il Bund e i vari Länder si atteggia sia in senso "verticale" – nel caso della collaborazione a livello esecutivo dei Länder con il Bund – sia in senso "orizzontale" – dei vari Länder tra loro. In un simile quadro, l'istituzione che funge da perno è il Bundesrat, quale organo di rappresentanza dei Governi dei vari Länder. La forma dello Stato tedesco trova il suo fondamento nell'art. 20 della *Grundgesetz*, il quale stabilisce che "*la Repubblica federale tedesca è uno Stato federale, democratico e sociale*" preordinato alla tutela dei diritti fondamentali. Il federalismo tedesco si manifesta soprattutto sul terreno dell'amministrazione: infatti, ai sensi degli artt. 83 e 84 GG, quando i Länder danno attuazione alle leggi federali come materia di competenza propria (ossia sempre, salvo che la Legge fondamentale non disponga altrimenti), spetta a loro disciplinare il procedimento amministrativo. Il Bund può inoltre delegare ai Länder (ai sensi dell'art. 85 GG) competenze ad esso riservate dalla *Grundgesetz*: ciò avviene quando la Legge fondamentale lo preveda espressamente in ragione dell'oggetto, ovvero quando si tratti di leggi federali che comportano una prestazione pecuniaria sostenuta per almeno la metà dalla Federazione (art. 104a, comma 3, GG). Il Governo Federale, in tali casi, ha un potere di indirizzo nei confronti non solo dei Governi, ma anche degli altri organi amministrativi dei Länder, nonché un potere di controllo non limitato alla legittimità, ma esteso al merito⁵⁴.

In alcuni Länder – quelli di maggiori dimensioni – la necessità di un coordinamento orizzontale sul territorio di alcune attività amministrative ha portato alla creazione di autorità di "livello intermedio", ossia autorità amministrative situate tra il livello del Land e quello degli enti locali. Schematizzando, nei vari Länder sono riscontrabili due modelli

⁵³ C. GAMBADURO e F. NICOLOSI, *Il sistema di accoglienza dello straniero*, in "Quaderni del SINPREF", Numero zero, febbraio 2023, pp. 62-66.

⁵⁴ S. ANGERI, P. CONGIUSTA, S. DI MARTINO, C. DI NUZZO, L. MASOERO, G. PRISCO e M.T. SEMPREVIVA, *L'organizzazione territoriale dello Stato in Germania e la sua più recente evoluzione*, ne "L'organizzazione territoriale dello Stato in Austria, Francia, Germania, Regno Unito e Spagna – evoluzioni e prospettive", SSAI, Ricerca dei partecipanti al XXII Corso per l'accesso alla qualifica di Viceprefetto.



di coordinamento territoriale, l'uno basato su una struttura a due livelli, l'altro organizzato su tre livelli. Il sistema a tre livelli prevede un'amministrazione centrale a livello del Land, un livello intermedio (che comprende le autorità distrettuali, denominate *Bezirksregierung* o *Regierungspräsidium*) ed un livello inferiore (che comprende i vari Circondari). Nel modello a due livelli, invece, tale funzione di coordinamento è svolta direttamente dalle autorità circondariali (*Landkreis*), alle quali è preposto il *Landrat*, democraticamente eletto.

Il Distretto ha, normalmente, una competenza territoriale che abbraccia più di un Circondario. Ad esso è preposto un *Regierungspräsident*, assimilabile, grosso modo, ad un prefetto. Trattasi di un alto funzionario amministrativo nominato dal Governo del Land. Accanto alle funzioni di direzione della struttura, il *Regierungspräsident* svolge anche un importante ruolo di raccordo e mediazione tra il Land e gli enti locali ricadenti nella propria circoscrizione territoriale. Egli è dotato, nello specifico, di funzioni di coordinamento (prestando assistenza ai Ministeri, supporto nella gestione politica, svolgendo un ruolo di raccordo degli enti locali) e di controllo (essendo un'autorità di vigilanza ed un organo di ricorso). Per quanto concerne le sue specifiche funzioni, il *Regierungspräsident*: vigila ed esercita un controllo di legalità sulle autorità del Land subordinate (come ad esempio gli uffici tributari) e sugli enti locali, specie per quanto concerne l'approvazione dei bilanci di questi ultimi; tutela la sicurezza e l'ordine pubblico, attraverso la prevenzione degli incendi e la gestione delle catastrofi, la sicurezza stradale, nonché quella alimentare; approva ed esercita un controllo sui contributi erogati dai Länder e dai programmi federali nei settori della sanità, dello sviluppo urbano ed economico, dello sport e della cultura; rilascia autorizzazioni relative alla costruzione e alla gestione di infrastrutture tecniche⁵⁵.

I *Regierungspräsidien* sono presenti – peraltro con nomi diversi – solo in quattro degli Stati federati della Repubblica Federale Tedesca: i) *Regierungspräsidium* del Baden-Württemberg (Friburgo, Karlsruhe, Stoccarda e Tubinga); ii) *Regierung* della Baviera (Alta Baviera, Bassa Baviera, Alta Franconia, Alto Palatinato, Media Franconia, Svevia e Bassa Franconia); iii) *Regierungspräsidium* dell'Assia (Darmstadt, Gießen e Kassel); iv) *Bezirksregierung* del Nord Reno-Westfalia (Arnsberg, Detmold, Düsseldorf, Colonia e Münster). Anche in Sassonia, Sassonia-Anhalt e Turingia esistono autorità che fungono da intermediari tra il livello statale e quello distrettuale, tuttavia, giuridicamente possiedono il rango di un'autorità statale superiore. Com'è tipico per le autorità statali superiori, esse sono responsabili dell'intero Land. In Turingia, tale autorità è denominata

⁵⁵ J. BOGUMIL e S. KUHLMANN, *Territorial administration in Germany: institutional variants, reforms, and actors at the meso-level of Government*, in "Prefects, Governors and Commissioners: territorial representatives of the State in Europe", 2021, pp. 327 e ss. Si vedano anche Y. MÉNY, *Accentramento e decentramento*, in "Enciclopedia Treccani delle scienze sociali", 1991; S. FRECH, M. HAUSEN e R. WEBER, *Handbuch Kommunalpolitik*, 2024, pp. 61 e ss.



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

“Ufficio dell'amministrazione statale della Turingia”, in Sassonia invece “Direzione statale della Sassonia” e in Sassonia-Anhalt “Ufficio dell'amministrazione statale della Sassonia-Anhalt”. I restanti Länder hanno una struttura amministrativa priva di autorità intermedie. Brandeburgo, Bassa Sassonia, Renania-Palatinato e Schleswig-Holstein perseguono il concetto di “Autorità speciali con responsabilità funzionali”. Piccoli Länder come il Meclemburgo-Pomerania Anteriore e il Saarland possiedono una struttura amministrativa a due livelli.

Per quanto concerne la protezione civile, il sistema tedesco si basa sulla ripartizione tra “difesa civile” – che concerne le situazioni di guerra o crisi su scala nazionale ed è di competenza federale – e “protezione dalle catastrofi” – che concerne le situazioni emergenziali in periodo di pace, causate da disastri naturali o gravi incidenti ed è di competenza dei Länder. Trattasi dunque di una struttura fortemente decentrata e multilivello. Il Ministero federale dell'Interno, dell'Edilizia e delle Comunità (“BMI”) è l'autorità federale suprema in materia di protezione civile. Esso supervisiona le due Agenzie nazionali di protezione civile, ossia l'Ufficio federale per la protezione della popolazione e l'assistenza in caso di catastrofi (“BBK”) e l'Agenzia federale per il soccorso tecnico (“THW”). A livello federale, inoltre, la principale legge applicabile è la “Legge sulla difesa civile e sul soccorso in caso di calamità” (“ZSKG”), la quale disciplina gli aspetti relativi alla protezione della popolazione, stabilendo forme di cooperazione tra il Bund e i vari Länder. A livello degli stati federati, invece, ciascun Land applica le proprie leggi⁵⁶.

Il sistema tedesco di protezione dalle catastrofi si basa sui principi del federalismo e di sussidiarietà: infatti, in caso di crisi, in prima battuta entrano in gioco i sindaci e i *Landräte*, questi ultimi intervenendo laddove un evento superi la capacità di un singolo comune o qualora sia necessario coordinare più enti locali. In tali situazioni emergenziali, essi dichiarano lo “stato di calamità”, attivano i centri di crisi (*Krisenstab*), coordinano i vari operatori (vigili del fuoco, servizi sanitari, ecc.), gestiscono le risorse e garantiscono un costante flusso informativo a livello istituzionale. Nei casi in cui l'emergenza coinvolga più Circondari o richieda un coordinamento più ampio, intervengono i *Regierungspräsidenten*, svolgendo un ruolo di coordinamento, supporto e supervisione, nonché fungendo da raccordo tra gli enti locali e il Land. Essi svolgono altresì un ruolo centrale nella pianificazione e prevenzione delle situazioni di crisi. Infine, qualora la situazione emergenziale interessi l'intero territorio del Land, interviene il Ministero dell'Interno, sempre con funzioni di coordinamento⁵⁷.

⁵⁶ Vedasi il sito web della Commissione Europea https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/national-disaster-management-system/germany_en.

⁵⁷ DEUTSCHER BUNDESTAG, *Zum System des Bevölkerungssch.*, 123/2023, consultabile presso il sito web <https://www.bundestag.de/resource/blob/980194/WD-3-123-23-pdf.pdf>.



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Per quanto concerne la gestione della situazione pandemica, in primo luogo occorre richiamare l'art. 74 GG, il quale attribuisce alla competenza concorrente di Bund e Länder l'emanazione di *"misure contro le malattie dell'uomo [...] infettive e pericolose per la collettività"*. Tuttavia, dalla lettura dell'art. 72 GG si ricava che, nel settore *de quo*, il legislatore federale non solo prevale sempre su quello statale, ma non è neppure tenuto a giustificare la necessità dei propri interventi. Nonostante tali norme – le quali avrebbero teoricamente consentito un accentramento dei poteri nella gestione della pandemia – nessuna delle modifiche apportate alla *"Legge federale per la prevenzione ed il contrasto delle infezioni"* (*"IfSG"*) ha ridotto lo spazio che essa garantiva alla «partecipazione» degli enti locali ed alla «cooperazione» tra i diversi livelli di Governo. Tant'è vero che, pur essendo stati attribuiti poteri straordinari al Ministro federale della Sanità in caso di *"situazione epidemica di rilevanza nazionale"* dichiarata dal Bundestag, si è precisato che tali poteri debbano comunque essere esercitati *"fatte salve le competenze dei Länder"*⁵⁸. Inoltre, sempre in tale ambito, va rilevato che la Repubblica Federale Tedesca disponeva già da diversi anni prima rispetto al 2020 di un piano pandemico nazionale. Tale piano prevede Linee Guida da seguire in caso di pandemia ed è stato pubblicato per la prima volta nel 2005, poi costantemente aggiornato. Nonostante tale piano, la portata del Covid è stata di proporzioni tali da rendere comunque il Paese impreparato ad affrontare la crisi⁵⁹. In seguito alla diffusione del virus, le autorità distrettuali hanno emesso ordini di quarantena e hanno chiuso le scuole. In base al sopra citato piano pandemico nazionale, inoltre, l'epidemia è stata inizialmente gestita in una prospettiva di contenimento del fenomeno; solo successivamente si è passati alla fase di protezione, nell'ambito della quale sono state progressivamente adottate ulteriori misure restrittive, come la chiusura di bar, ristoranti, negozi al dettaglio, nonché di ogni altro servizio economico non essenziale. La dichiarazione dello stato di calamità, da parte delle autorità dei Länder, ha comportato una semplificazione della struttura di comando, nell'ambito della quale i poteri sono stati accentrati in capo ai *Landräte* e ai sindaci. L'avere un sistema sanitario decentralizzato e diffuso sul territorio, inoltre, secondo alcuni è risultato proprio il punto di forza della Germania nella gestione del virus: infatti, a tal proposito, si è passati dal considerare negativamente tale sistema politico decentrato, a rivalutarlo del tutto, chiedendosi se invece sia stata proprio la logica federalista ad avvantaggiare il Paese nella gestione della pandemia⁶⁰.

⁵⁸ IfSG, sez. II, par. 5, comma 2. Per un approfondimento, vedasi anche A. DE PETRIS, *Un approccio diverso: l'emergenza "collaborativa" del federalismo tedesco*, in "Osservatorio costituzionale", n. 3/2020.

⁵⁹ H.J. KLÜBER, *Lutte contre la pandémie de Covid 19 en Allemagne défis fédéraux et solutions communes avec l'exemple de la mise en place de centres de vaccination*, intervento nelle "Giornate europee dei rappresentanti territoriali dello Stato", Firenze, 28-30 ottobre 2021.

⁶⁰ J. WOELK, *La gestione della pandemia da parte della Germania: "Wir schaffen das!"*, in "DPCE online", n. 2/2020, pp. 1713-1741. A tal riguardo, tuttavia, non sono mancate anche voci critiche, tra cui I. SPADARO, *La partecipazione degli enti sub-statali alla gestione delle emergenze sanitarie: modelli comparati e*



In ultimo, in seguito all'invasione russa dell'Ucraina, la Germania ha annunciato un mutamento di *policy*, devolvendo un fondo speciale di 100 miliardi € per il Bundeswehr, oltre ad aver innalzato il relativo *budget* ad una misura superiore al 2% del PIL. Ulteriore elemento problematico causato dalla guerra è quello della gestione dei rifugiati ucraini, attualmente circa 1,1 milioni solo in Germania. A tal proposito è stata evidenziata la necessità di potenziare le infrastrutture di accoglienza e la difesa⁶¹. Sebbene sia la Bundeswehr a gestire la difesa nazionale, i *Regierungspräsidenten* svolgono un importante ruolo di coordinamento e supporto logistico a livello distrettuale, provvedendo all'accoglienza dei rifugiati, al coordinamento dei servizi pubblici locali e cooperando con le autorità municipali.

6. Conclusioni

Il confronto tra il modello ungherese, francese, italiano e tedesco evidenzia differenti modalità di organizzazione della rappresentanza territoriale dello Stato e, soprattutto, diversi equilibri tra amministrazione statale ed enti locali nella gestione delle situazioni di crisi.

In Ungheria, nell'ambito della gestione delle emergenze, il *főispán* assume un ruolo di particolare rilievo, in quanto rappresenta il perno per il coordinamento territoriale dell'azione governativa. I sindaci mantengono la responsabilità dell'attuazione delle misure di protezione della popolazione nei rispettivi comuni, ma operano all'interno di una catena di comando fortemente accentrata, nella quale il *főispán* assicura il raccordo tra Governo, amministrazioni statali, autorità di protezione civile ed enti locali. Gli Uffici Governativi Distrettuali costituiscono mere articolazioni amministrative degli Uffici Governativi di Contea e non configurano un ulteriore livello di rappresentanza governativa analogo alla sottoprefettura francese.

Il modello francese, invece, è organizzato secondo una più complessa gerarchia prefettizia, articolata a livello regionale, dipartimentale e di Arrondissement. In materia di protezione civile e sicurezza pubblica, il *préfet* dirige l'azione dello Stato nel territorio,

possibili spunti per il legislatore italiano, in <https://www.ambientediritto.it/>, n. 1/2023, secondo cui non sono mancati casi in cui alcuni Länder hanno assunto atteggiamenti poco collaborativi, adottando misure eccentriche rispetto all'indirizzo del Bund. A detta dell'autore, "non sembra azzardato ipotizzare che su tali scelte abbiano inciso considerazioni di opportunità (*rectius*, opportunismo) politico-elettorale. È il caso, ad esempio, della polemica "anti-rigorista" sollevata verso la metà del 2020 dai Presidenti di Renania Settentrionale-Vestfalia e Baviera, grazie alla quale essi guadagnarono visibilità mediatica proprio negli stessi mesi in cui cominciavano a contendersi la successione all'allora cancelliera Angela Merkel. [...] Più in generale, deve segnalarsi che per l'intera durata della pandemia i Governi locali hanno spesso adottato una retorica auto-assolutoria nei confronti dell'opinione pubblica, scaricando, cioè, sul Bund la responsabilità per ogni fallimento".

⁶¹ M. WEINMEISTER, *The consequences of the war in Ukraine – How does it affect our countries?*, intervento nelle "Giornate europee dei rappresentanti territoriali dello Stato", Work Group B, Malmö, 13-15 aprile 2023.



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

coordina tutte le amministrazioni interessate e può impartire direttive ai sindaci nell'esercizio delle proprie competenze in materia. Pur conservando attribuzioni proprie, i sindaci (nei casi in cui la situazione di crisi ecceda le capacità di un singolo comune) operano sotto il coordinamento del *préfet*, il quale dispone anche di poteri sostitutivi, qualora necessario.

Il sistema italiano si colloca in una posizione intermedia tra il modello francese e quello tedesco. Il prefetto rappresenta il Governo a livello provinciale e, nel settore *de quo*, svolge funzioni di garanzia dell'ordine e della sicurezza pubblica e di raccordo interistituzionale, assicurando il coordinamento tra amministrazioni centrali, enti locali e strutture operative. A differenza del modello ungherese e di quello francese, in Italia il sindaco conserva una posizione più forte, essendo qualificato dalla legge quale "*autorità territoriale di protezione civile*"⁶² ed essendo responsabile della direzione dei primi interventi nel territorio comunale. Il prefetto, infatti, non si sostituisce ordinariamente al sindaco nella gestione dell'emergenza, ma svolge piuttosto un ruolo di coordinamento e interviene nei casi e con le modalità previste dalla legge. Dunque, mentre in Francia il *préfet* assume la "*direction des opérations de secours*"⁶³ quando l'evento supera le capacità del singolo comune, in Italia il sindaco "*quando la calamità naturale o l'evento non possono essere fronteggiati con i mezzi a disposizione del comune, [...] chiede l'intervento di altre forze e strutture operative regionali alla Regione e di forze e strutture operative nazionali al Prefetto, che adotta i provvedimenti di competenza, coordinando i propri interventi con quelli della Regione*"⁶⁴.

Di segno diverso è il modello tedesco, caratterizzato da una marcata impronta federale, rinvenibile nell'attribuzione delle competenze in materia di "protezione dalle catastrofi" ai Länder. In un tale contesto, i sindaci esercitano un ruolo centrale nella gestione in prima battuta delle emergenze locali e il *Regierungspräsident* svolge principalmente funzioni di vigilanza, coordinamento e supporto tra il livello del Land da un lato e le autorità circondariali e comunali dall'altro, senza tuttavia poter essere qualificato come prefetto nel senso stretto del termine. Ne consegue che la direzione delle emergenze è generalmente meno accentrata rispetto ai modelli precedenti e si fonda maggiormente sulla cooperazione tra i diversi livelli di Governo.

⁶² Art. 6, comma 1, del Codice della protezione civile.

⁶³ Art. 742-2, comma 2, del Codice della sicurezza interna.

⁶⁴ Art. 12, comma 6, del Codice della protezione civile.