

RAFFAELE RUBERTO

IL RUOLO DELLA PREFETTURA NELLA GESTIONE DELLE CRISI SANITARIE, IN PARTICOLARE DELL'EMERGENZA EPIDEMIOLOGICA DA COVID-19: L'ESPERIENZA DELLA PREFETTURA DI CASERTA

1. Premessa

La pandemia da SARS-COV-2 ha rappresentato un'emergenza che, per portata e conseguenze, ha richiesto l'azione coordinata di tutte le autorità competenti, a livello nazionale e locale¹.

In tale circostanza, il poliedrico e cangiante ruolo del Prefetto, radicato nel tempo², ha assunto pregnante rilievo nella gestione dei vari aspetti e conseguenze derivanti dalla crisi sanitaria³.

-
- 1 V. Angiolini, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Milano, 1986, p. 143; V. Baldini, *Emergenza costituzionale e Costituzione dell'emergenza. Brevi riflessioni (e parziali) di teoria del diritto*, in *dirittifondamentali.it*, 2020; G. Bernabei, *Carattere provvedimentale e decretazione d'urgenza*, Padova 2017, pp. 225-230; C. Galateria, *I provvedimenti amministrativi d'urgenza. Le ordinanze*, Milano, 1953, p. 41.
 - 2 Si veda la legge n. 2248 del 1865, conosciuta anche come legge Lanza oppure legge Ricasoli, dal Ministro dell'Interno del Governo La Marmora II che ne fu promotore, Giovanni Lanza. Fu una legge del Regno d'Italia unitario rubricata "*legge per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia*", emanata il 20 marzo 1865, che all' art. 3, allegato A – Organizzazione amministrativa dello Stato – , testualmente recita: "*Il Prefetto rappresenta il potere esecutivo in tutta la provincia; esercita le attribuzioni a lui demandate dalle leggi, e veglia sul mantenimento dei diritti dell'autorità amministrativa [...]; provvede[...] all'esecuzione delle leggi; veglia sull'andamento di tutte le pubbliche amministrazioni, ed in caso di urgenza fa i provvedimenti che crede indispensabili nei diversi rami di servizio; soprintende alla pubblica sicurezza, ha diritto di disporre della forza pubblica e di richiedere la forza armata; dipende dal ministro dell'interno, e ne eseguisce le istruzioni*".
 - 3 In generale, sul tema, L. Chieffi, *La tutela del diritto alla salute tra prospettive di regionalismo differenziato e persistenti divari territoriali*, in *Nomos*, fasc. 1, 2020.

In primo luogo i Prefetti⁴, quali Rappresentanti del Governo sul territorio provinciale, sono stati chiamati ad attuare le direttive impartite a livello centrale, coordinando, secondo il principio di leale collaborazione⁵, le attività periferiche dello Stato con l'azione delle Regioni⁶, in una materia, la tutela della salute⁷, rientrante tra quelle di competenza legislativa concorrente⁸.

Orbene, il ruolo del Prefetto nella gestione di tale emergenza è delineato sia dalla normativa ordinaria, sia dalle disposizioni *extra ordinem*, espressamente previste dai vari atti governativi che, numerosi, si sono susseguiti nel corso degli ultimi mesi⁹.

4 In Italia la figura del prefetto ricopre un ruolo molto importante. Oltre a occuparsi di ordine e sicurezza pubblica, alle prefetture sono attribuite anche gran parte delle funzioni esercitate a livello periferico dallo Stato. Un compito che emerge con ancora più forza quando, per ragioni diverse, il ruolo e i poteri attribuiti alle amministrazioni locali non risultano sufficienti a fronteggiare la situazione.

5 Il principio ha fondamento costituzionale nell'art. 120 Cost. e riconoscimento euro-unitario all'art. 13, parag. 2, TUEL. In dottrina, E.C. Raffiotta, *Sulla legittimità dei provvedimenti del Governo a contrasto dell'emergenza virale da Coronavirus*, in *BioDiritto*, 2020.

6 Cfr. art. 10 della legge n. 131 del 5 giugno 2003, riguardante le *Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.*, pubblicata su GU Serie Generale n.132 del 10 giugno 2003.

7 Sul punto il Comitato europeo dei diritti sociali del Consiglio d'Europa (CEDS) in data 22 aprile 2020, ha sostenuto in una *dichiarazione interpretativa sul diritto alla protezione della salute (Articolo 11 della Carta sociale europea) in tempi di pandemia* che “*in tempi di pandemia, la tutela del diritto alla salute per tutti deve essere l'obiettivo primario di ogni politica e misura pubblica, poiché le pandemie e le relative risposte degli Stati possono comportare rischi significativi per molti altri diritti sociali*”. Il Comitato ha approvato numerose misure adottate dagli Stati per contrastare il contagio da Covid-19, come i *test* diagnostici e la tracciabilità dei contagiati, il distanziamento tra persone e l'autoisolamento, la fornitura di mascherine e disinfettanti adeguati, nonché l'imposizione di misure di quarantena e di isolamento, ma richiama alla necessità che le misure “siano studiate e attuate tenendo conto dello stato attuale delle conoscenze scientifiche e nel rispetto delle norme pertinenti in materia di diritti umani”, senza trascurare altri diritti, come quello alla tutela della sicurezza sul lavoro e i diritti dei bambini e degli anziani.

8 Cfr. art. 117, comma 3, Cost.

9 La severa compressione di alcune libertà fondamentali ha suscitato un ampio dibattito in dottrina in relazione alla natura dei dPCM e alla legittimazione degli stessi a limitare i diritti costituzionalmente garantiti. La dottrina appare concorde nel ritenere il dPCM un atto amministrativo non avente forza di legge e, come tale, qualificabile alla stregua di una fonte normativa secondaria. In modo più particolare, si può sostenere che i dPCM rientrino tra le ordinanze *extra ordinem* atte a regolare situazione emergenziali, anche in deroga alla legge e alle libertà fondamentali. L'uso reiterato dei dPCM sta suscitando alcuni dubbi, dato che

Il diffondersi, in maniera pandemica, della malattia da Coronavirus, dunque, ha costituito evento calamitoso che ha, in un primo momento, richiesto un intervento del Prefetto volto alla gestione dell'emergenza in senso proprio, svolta nell'ambito del Servizio nazionale di protezione civile, e al contenimento del contagio, compiti poi affiancati, nella cd. *FASE 2* dell'emergenza, da ulteriori e delicate funzioni, quali il monitoraggio delle misure di prevenzione e di contenimento del contagio, il contrasto a fenomeni criminosi sorti a causa delle sofferenze finanziarie dei cittadini e delle imprese, l'impulso alla ripresa economica, l'attenzione ai vari fenomeni di disagio sociale.

Per quanto concerne nello specifico la provincia di Caserta¹⁰, pur non essendosi registrato, nella prima fase della crisi sanitaria, un elevato numero di casi di positività al virus, le conseguenze del *lockdown* e della sospensione della quasi totalità delle attività produttive hanno richiesto un impegno costante volto a prevenire o, se del caso, a intercettare le situazioni di difficoltà sociale, oltre che a monitorare il contagio, data la persistenza, seppur a fasi alterne, dell'emergenza epidemiologica.

2. La gestione dell'emergenza: *FASE 1*

Al verificarsi di un'emergenza, intesa come situazione derivante da uno degli eventi calamitosi legislativamente previsti¹¹, il d.lgs. n. 1/2018, meglio noto come Codice di Protezione Civile, appresta una puntuale disci-

da sempre le situazioni di necessità ed urgenza sono state regolamentate con lo strumento del decreto-legge. Tuttavia, sembra probabile ritenere che il Governo abbia preferito utilizzare il dPCM per due ordini di ragioni. La prima risiede nel divieto di reiterazione del decreto-legge sancito dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 360 del 1996; nella situazione attuale sarebbe stato, infatti necessario reiterare i decreti-legge a fronte di un continuo stato emergenziale, salvo dimostrare facilmente l'esistenza di nuovi motivi di necessità ed urgenza. La seconda ragione, probabilmente la più corretta, consiste nella velocità dell'iter di adozione di un atto amministrativo rispetto all'iter di approvazione di un atto legislativo, in particolare del decreto-legge.

10 Si consideri, a titolo esemplificativo, che, dalla lettura dei dati pubblicati dal Dipartimento della Protezione Civile, emerge che i contagi registrati in provincia al 19 marzo 2020 (n. 94) rappresentavano lo 0,23 % della totalità dei casi di positività accertati a livello nazionale (n. 41.035) e che la provincia di Caserta si collocava al quarto posto fra le province campane per diffusione del contagio.

11 Cfr., l'art. 7 del d.lgs. n. 1/2018, *Codice della protezione civile*, in G. U. n. 17 del 22 gennaio 2018.

plina volta ad individuare le autorità competenti e le azioni che esse sono chiamate a svolgere, in maniera coordinata tra loro.

La prima fase dell'emergenza sanitaria ha avuto inizio con la deliberazione dello stato d'emergenza di rilievo nazionale¹² con decreto del Presidente della Repubblica del 31 gennaio 2020, intervenuta giacché la pandemia ha rappresentato un evento calamitoso che, per intensità ed estensione, ha richiesto mezzi e poteri straordinari per essere fronteggiato.

In questa evenienza, il Dipartimento di Protezione civile ha, dunque, affiancato la Presidenza del Consiglio dei Ministri nel coordinamento delle attività delle autorità nazionali e locali.

Come evidenziato dalla Circolare del Ministero dell'Interno – Gabinetto del 2 marzo 2020¹³, l'emergenza sanitaria, quale evento di protezione civile, ha comportato il rinvio al modello organizzativo di gestione delineato dagli indirizzi operativi emanati dal Dipartimento della Protezione Civile e contenuti nel d.P.C.M. del 3 dicembre 2008, i quali prescrivono, sulla base dell'estensione territoriale dell'emergenza e ove ritenuto necessario, l'attivazione dei centri di coordinamento soccorsi, dei centri operativi misti e dei centri operativi comunali, rispettivamente in caso di estensione provinciale, intercomunale o comunale dell'emergenza.

A livello provinciale, difatti, il Prefetto, nell'ambito del Servizio nazionale della protezione civile, durante l'emergenza da Covid-19, ha rappresentato un vero e proprio anello di congiunzione tra governo nazionale e realtà locali, consentendo un costante flusso informativo verso il Dipartimento di protezione civile e coordinando le attività delle amministrazioni locali¹⁴.

I poteri prefettizi, così come appena delineati, sono stati ulteriormente ampliati con l'adozione congiunta da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Dipartimento della Protezione civile di misure operative, volte ad individuare specifici modelli d'intervento, ponderati sulla base delle caratteristiche dell'emergenza sanitaria.

Nel contesto, è stato previsto che le unità di crisi regionali dovessero mantenere un contatto costante con la Prefettura del capoluogo di Regione¹⁵.

12 Cfr., l'art. 24 del d.lgs. n. 1/2018, cit.

13 Cfr. Circolare del Ministero dell'Interno – Gabinetto del 2 marzo 2020.

14 Cfr. l'art. 9, comma 1, lett. a) del d.lgs. n. 1/2018, cit.

15 Il territorio della provincia di Caserta, considerati i numeri dell'emergenza, non ha richiesto l'attivazione di un Centro coordinamento soccorsi, ferma restando l'attività di supporto e di impulso, compiuta dalla Prefettura nei confronti dei Sindaci dei 104 Comuni della Provincia, volta all'attivazione di centri operativi comunali, laddove necessario.

L'attività dei Prefetti di supporto alle autorità locali, inoltre, è stata sollecitata, da parte del Ministero dell'Interno¹⁶, anche con riguardo ai provvedimenti emanati dai Sindaci per fronteggiare l'emergenza.

Il d.l. n. 6/2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 13/2020, all'art. 2 ha previsto che *“le autorità competenti”* (tra cui, dunque, i Comuni) *“possono adottare ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza, al fine di prevenire la diffusione dell'epidemia da COVID-19 anche fuori dai casi di cui all'art. 1, comma 1”*, ossia fuori dai *“comuni o [da]lle aree nei quali risulta positiva almeno una persona per la quale non si conosce la fonte di trasmissione o comunque nei quali vi è un caso non riconducibile ad una persona proveniente da un'area già interessata dal contagio”*; l'art 3, co. 2, chiarendo che *“nelle more dell'adozione”* dei d.P.C.M. *“nei casi di estrema necessità ed urgenza le misure di cui agli articoli 1 e 2 possono essere adottate”* ai sensi dell'art. 32 della L. n. 833/1978, dell'art. 117 del d.lgs. n. 112/1998 e dell'art. 50 del TUEL.

Sulla scia di quanto previsto a livello legislativo, i Sindaci hanno proceduto ad emanare ordinanze contingibili ed urgenti ai sensi dell'art.50 del T.U.E.L., tuttavia, pur non sussistendo, talvolta, strette esigenze di carattere sanitario.

Epperò, in taluni casi, più corretta sarebbe stata l'adozione di ordinanze ai sensi dell'art. 54, comma 4, del T.U.E.L., emanate dal Sindaco quale ufficiale di governo, e, pertanto, sottoposte, in virtù di un rapporto gerarchico sussistente tra le due autorità, al potere di vigilanza del Prefetto¹⁷.

Innanzitutto di rilievo è stata, dunque, l'opera dei Prefetti, retta dal principio di leale collaborazione, volta a sensibilizzare le Autorità locali a concordare, attraverso apposite riunioni di coordinamento, svoltesi in forma rigorosamente telematica, le misure di carattere contingibile e urgente, al fine di evitare contrasti con la normativa statale emanata per far fronte all'emergenza¹⁸. Nel territorio della provincia di Caserta non sono mancate ordinanze sindacali emanate ai sensi dell'art. 50 del T.U.E.L., in contrasto con disposizioni nazionali, limitative di diritti costituzionalmente garantiti (quale ad esempio la libertà di circolazione). In tali ipotesi, la Prefettura di

16 Cfr. Circolare del Ministero dell'Interno – Gabinetto del 2 marzo 2020.

17 Come sottolineato dalla giurisprudenza amministrativa, il ruolo di supremazia del Prefetto trova riscontro in varie norme dell'ordinamento, come l'art. 13, comma 3, della legge n. 121/1981, che attribuisce al Prefetto il compito di assicurare l'unità di indirizzo e il coordinamento dei compiti e delle attività degli ufficiali e degli agenti di pubblica sicurezza nella provincia, e l'art. 2 del T.U.L.P.S. che attribuisce al Prefetto il potere di adottare, nel caso di urgenza o per grave necessità pubblica, i provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

18 Cfr. Circolare del Ministero dell'Interno – Gabinetto del 2 marzo 2020, cit.

Caserta ha proceduto in un'opera di *moral suasion*, volta anche ad ovviare alla carenza di potere surrogatorio, previsto solo per le ordinanze *ex art.* 54 e non anche per quelle di cui all'art. 50 TUEL.

Al riguardo, espressione dell'attività prefettizia di raccordo fra i vari livelli di governo, quale manifestazione concreta del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione, è stato il coordinamento tra la Regione e alcuni Comuni della provincia, svolto dalla Prefettura di Caserta in occasione della festività del lunedì *in albis* e, in particolare, con riguardo alla circostanza per cui vari Sindaci della provincia avevano espresso l'intenzione di adottare ordinanze ai sensi dell'art. 50 TUEL volte alla chiusura degli esercizi commerciali della distribuzione alimentare, per evitare le usuali gite fuori porta. Tuttavia, al fine di scongiurare il fondato timore che eventuali chiusure *a macchia di leopardo* potessero favorire lo spostamento di quanti, trovando gli esercizi commerciali chiusi nel proprio comune si recassero in un comune limitrofo, la Prefettura ha paventato nelle vie brevi tale eventualità alla Regione Campania, la quale ha successivamente disposto, con ordinanza presidenziale, la chiusura degli esercizi sull'intero territorio regionale.

L'essenzialità della figura del Prefetto in un'emergenza di tale portata è, altresì, connessa al suo ruolo di Autorità provinciale¹⁹ di Pubblica sicurezza²⁰. In questa veste, egli presiede il Comitato provinciale per l'ordine e la

19 Al Prefetto la legge 121/81 affida il compito di sovrintendere all'attuazione delle direttive emanate in materia di ordine e sicurezza pubblica dal Ministro dell'Interno (o dal Governo) e di garantire l'unità di indirizzo e il coordinamento dei compiti e delle attività delle forze di polizia operanti sul territorio provinciale. Nell'assolvimento dei suoi compiti il Prefetto può avvalersi di un Organo ausiliario di consulenza, denominato Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica (art. 13). Storicamente, il compito del mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica era già stato attribuito al prefetto, che assumeva la denominazione di Intendente Generale, nell'ordinamento dello Stato sabaudo.

20 Nella letteratura pubblicistica il concetto di sicurezza pubblica risulta interpretato in modo eterogeneo. Per alcuni (V. Carboni, *L'inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità*, Milano 1970, p. 307) essa è da ricondurre ad un rapporto di specie a genere con il concetto di ordine pubblico. Mentre quest'ultimo verrebbe ad identificarsi con la prevenzione di qualsiasi fatto criminoso, la sicurezza pubblica riguarderebbe, invece, la specifica prevenzione dei reati contro la sicurezza dei cittadini e dei loro beni. Secondo altri interpreti (G. Virga, *La potestà di polizia*, Milano 1954 p. 12), la sicurezza pubblica deve essere identificata nella incolumità fisica dei cittadini e nell'integrità dei loro beni, meritevoli di tutela nei confronti di qualsiasi tipo di pericolo. Per altri ancora (G.M. Corso, voce *Ordine pubblico nel diritto amministrativo*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, p. 1063), la sicurezza pubblica è stata concepita come salvaguardia dell'incolumità fisica in occasione della compresenza di una pluralità di persone in contesti di spazio più o meno circoscritti. Ad avviso della dottrina più accreditata (P. Zanobini,

sicurezza pubblica, organo di consulenza per il coordinamento delle attività delle Forze di polizia (Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza) a cui partecipano, oltre ai responsabili operativi provinciali delle forze di polizia, il Sindaco della città capoluogo di Provincia e il Presidente della Provincia, nonché le autorità a cui, a seconda dei casi, il Prefetto ritiene di allargare il consesso (a quelle sanitarie nel caso di specie)²¹.

Con riguardo alla Prefettura di Caserta, il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica ha rappresentato anche la sede in cui il Prefetto, in coordinamento con le autorità di volta in volta interessate, è stato investito in più occasioni²² del ruolo di garante del rispetto delle misure anti-Covid-19, svolgendo il delicato compito, da un lato di assicurare l'esecuzione delle misure di diretta competenza, dall'altro di monitorare l'attuazione delle misure da parte delle amministrazioni competenti, attraverso l'ausilio delle Forze di polizia, con l'eventuale concorso del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, nonché delle Forze armate, in coordinamento con la Presidenza della Regione Campania.

Accanto ai citati compiti, il Governo ha riconosciuto al Prefetto territorialmente competente anche un potere repressivo.

Difatti, il mancato rispetto delle misure anti-contagio da Covid-19, inizialmente inquadrato dal legislatore come reato contravvenzionale, ricon-

Corso di diritto amministrativo, Milano, 1959, p. 75; A.M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989, p. 941; P. Landi, voce *Pubblica sicurezza*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1988, p. 923) la pubblica sicurezza rappresenta il compito essenziale, primario e di conservazione dello Stato. Essa può identificarsi con quell'attività volta ad evitare e a prevenire i reati, a garantire i diritti degli individui e dello Stato dalle violazioni che possono conseguire ad atti delittuosi, preservando l'ordinamento giuridico e sociale da ogni forma di attentato e assicurando la sicurezza di ciascuno, con la possibilità di un uso della forza legale e dei poteri coercitivi indispensabili al ripristino della legalità pregiudicata.

21 Il prefetto può chiamare a partecipare alle sedute del comitato le autorità locali di pubblica sicurezza e i responsabili delle amministrazioni dello Stato e degli enti locali interessati ai problemi da trattare, nonché, d'intesa con il procuratore della Repubblica competente, componenti dell'ordine giudiziario. Inoltre, tra le altre competenze, il comitato è chiamato, secondo l'art. 143, comma 3, del d.lgs. n. 267/2000, a esprimere parere al prefetto, prima che questi rediga la relazione al Ministero dell'interno con la quale propone lo scioglimento di un consiglio comunale o provinciale oppure degli organi di vertice di altro ente locale, quale un'azienda sanitaria locale, ai sensi degli articoli 143-146 del medesimo decreto legislativo.

22 Si vedano, tra gli altri, gli artt. 3 del d.l. n. 6/2020, 5 del d.P.C.M. 1 marzo 2020, 3 del d.P.C.M. 4 marzo 2020, 4 del d.P.C.M. 8 marzo 2020, 7 del d.P.C.M. 10 aprile 2020, 11 del d.P.C.M. 7 agosto 2020, 11 del d.P.C.M. 13 ottobre 2020, 11 del d.P.C.M. 24 ottobre 2020, 13 del d.P.C.M. 3 novembre 2020, 13 del d.P.C.M. 3 dicembre 2020.

dotto nell'ambito operativo dell'art. 650 c.p., successivamente, a seguito di depenalizzazione intervenuta con il d.l. n. 19/2020, convertito dalla legge n. 35/2020, è oggi configurabile quale illecito amministrativo, sanzionato dal Prefetto territorialmente competente, laddove le misure violate siano di respiro statale.

Il ruolo del Prefetto in situazioni d'emergenza, già delineato dalla normativa ordinaria, è stato ulteriormente ampliato dalla legislazione emergenziale, per il tramite del conferimento di poteri *extra ordinem* di innegabile rilievo.

Si pensi al potere di requisizione in uso o in proprietà, su incarico del Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e il contrasto dell'emergenza, di beni mobili ed immobili, di cui all'art. 6 del d.l. n. 18/2020, convertito dalla legge n. 27/2020.

Proprio nell'esercizio del potere sopra delineato, la Prefettura di Caserta ha provveduto, nell'aprile 2020, a requisire in uso un'area antistante l'Ospedale "Sant'Anna e San Sebastiano" di Caserta, allo scopo di consentire la realizzazione di una struttura temporanea in grado di fungere da terapia intensiva. Inoltre, in coordinamento con la Guardia di Finanza e con la Procura della Repubblica di Napoli Nord, la Prefettura ha disposto la requisizione di una quantità considerevole di alcol denaturato, destinandolo al laboratorio del Dipartimento di Farmacia della Università degli Studi di Napoli Federico II per la produzione di soluzione disinfettante.

Oltre ai poteri connessi alla gestione dell'emergenza in senso proprio, la legislazione d'emergenza ha riconosciuto, in capo ai Prefetti, funzioni sorte dall'esigenza di contenimento del contagio. Più precisamente, ai Prefetti è stato riconosciuto il delicato compito di valutare, sulla base delle direttive individuate dagli atti governativi, quali operatori economici dovessero sospendere la propria attività e quali potessero proseguirla.

In particolare, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 marzo u.s., all'art. 1, comma 1, lett. d), ha previsto che gli operatori economici che svolgessero attività funzionali ad assicurare la continuità delle filiere delle attività, il cui codice ATECO fosse espressamente contemplato dal decreto, giacché considerate di primaria necessità, dovessero inviare una comunicazione alla Prefettura territorialmente competente, la quale provvedeva, a seguito di puntuale istruttoria, ad emanare provvedimenti di sospensione nei casi di mancanza dei presupposti per la continuità dell'attività²³.

23 Cfr., la Circolare del Ministero dell'Interno n. 15350/117(2)/Uff III – Prot. Civ. prot. n. 18035 del 23 marzo 2020, avente ad oggetto le "Misure urgenti

L'impianto normativo così approntato ha previsto la presentazione da parte degli operatori economici di una comunicazione, ossia un atto privato al quale corrisponde la facoltà di proseguire, in via automatica, l'esercizio della propria attività commerciale od industriale.

Tuttavia, a tale facoltà fa da contraltare il potere amministrativo – esercitato dal Prefetto territorialmente competente – di inibire la prosecuzione dell'attività, per il tramite di un provvedimento di sospensione, laddove non si tratti di attività funzionali ad assicurare la continuità delle filiere considerate di prima necessità. Appare chiaro che la tempestività dell'istruttoria delle comunicazioni pervenute ha rappresentato un elemento imprescindibile per la garanzia dell'effettività delle misure di prevenzione e di contenimento del contagio.

Presso la Prefettura di Caserta sono pervenute n. 575 comunicazioni in relazione alle quali si è proceduto, nei tempi ristretti dettati dall'emergenza in atto, ad una puntuale istruttoria, in coordinamento con il Comando provinciale della Guardia di Finanza di Caserta e con la Camera di Commercio di Caserta. In alcuni casi, la fase istruttoria si è conclusa con l'adozione di un provvedimento di sospensione delle attività.

A ben vedere, però, i poteri appena delineati non rappresentano gli unici tratti caratterizzanti la figura del Prefetto durante l'emergenza sanitaria. Difatti, la connotazione della Prefettura – Ufficio Territoriale del Governo – quale sede deputata ad assicurare il momento di sintesi della presenza dello Stato sul territorio ha assunto ancor maggior rilievo durante la crisi, in cui la vicinanza dello Stato ai bisogni della comunità è stata imprescindibile.

Proprio in tale contesto, la Prefettura di Caserta ha ritenuto di dover intraprendere specifiche iniziative volte a scongiurare ricadute negative, derivanti dalla situazione emergenziale, anche sul sistema di *governance* migratoria, sull'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e sugli ospiti dei centri di accoglienza e sugli extracomunitari presenti sul territorio del Comune di Castel Volturno.

In quest'ottica, su richiesta della Prefettura di Caserta, è stata autorizzata dall'Autorità di Gestione del fondo FAMI la richiesta di rimodulazione del progetto *Salute è inclusione*, relativo alla comunità di migranti stanziata nel Comune di Castel Volturno, con cui si è previsto l'impiego delle economie realizzate (€ 12.300,00) per l'acquisto di dispositivi di protezione individuale da destinare agli immigrati regolari.

in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale. Divieto di assembramento e spostamenti di persone fisiche. Chiarimenti”.

Sempre con la finalità di apprestare, a favore dei migranti, puntuali misure per fronteggiare l'emergenza epidemiologica, in sede di Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica è stata assunta l'iniziativa di procedere ad un'attività di *screening* volta ad intercettare eventuali positività da Covid-19 tra gli oltre n. 1000 ospiti dei CAS della provincia; pertanto, sono stati effettuati *test* sierologici e tamponi, all'esito dei quali il numero dei soggetti positivi è risultato molto contenuto, nell'ambito al massimo di qualche decina di persone fra ospiti e operatori.

Particolare attenzione è stata, altresì, rivolta alle situazioni di disagio sorte nel periodo del *lockdown*, strettamente connesse alla forzata permanenza all'interno delle mura domestiche, quale il sorgere o l'acuirsi di violenze sulle donne, vittime dei rispettivi familiari, per le quali la propria abitazione ha rappresentato un luogo di pericolo per la loro incolumità. Il contatto costante con i Centri anti-violenza presenti sul territorio della provincia ha permesso di svolgere un puntuale monitoraggio della situazione e di intervenire, con l'ausilio delle autorità competenti, laddove necessario.

Per ultimo, non va trascurato il quotidiano impegno della Prefettura – Ufficio Territoriale del Governo di Caserta nella risposta ai variegati quesiti dei cittadini, volti a ricevere una corretta interpretazione delle numerose norme emanate nella fase dell'emergenza. In tale attività è emersa proprio la più autentica vocazione delle Prefetture, che è quella di assicurare la presenza dello Stato sul territorio provinciale.

3. *Il graduale venir meno del lockdown: il ruolo del Prefetto nella FASE 2 dell'emergenza*

Superata la prima fase dell'emergenza, in cui tutti gli sforzi sono stati rivolti alla gestione della crisi sanitaria, con la riapertura delle attività commerciali l'operato delle Prefetture si è incentrato, da un lato, sulla primaria esigenza del contenimento del contagio, per il tramite di un puntuale monitoraggio e di un'attenta esecuzione delle misure introdotte dai vari atti governativi e, dall'altro, sul contrasto a forme di illegalità connesse alle difficoltà finanziaria di cittadini e di imprese.

Orbene, a partire dal 4 maggio u.s., una serie di decreti governativi²⁴ hanno previsto la riapertura delle attività produttive, industriali e commerciali, sempre nel rispetto delle misure di prevenzione e di contenimento

24 Cfr. d.P.C.M. 26 aprile 2020, d.P.C.M. 17 maggio 2020.

del contagio, precipuamente individuate dai vari Protocolli²⁵ condivisi di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19. Difatti, la situazione economica successiva al *lockdown* e alle altre misure introdotte al fine di scongiurare il diffondersi della malattia da Covid-19 ha richiesto una riapertura, seppur in sicurezza, delle attività. Tale esigenza, tuttavia, è stata temperata con la necessità di tutela della salute, in primis dei lavoratori.

In proposito, il d.P.C.M. del 26 aprile 2020 recepisce alcune indicazioni inizialmente adottate in via di prassi²⁶, precisando i soggetti istituzionali di cui può avvalersi il Prefetto ai fini della verifica sul rispetto delle misure anti-contagio nei luoghi di lavoro (art. 9).

Inoltre, la legge 22 maggio 2020 n. 35, di conversione del d.l. n. 19/2020, in materia di vigilanza sui luoghi di lavoro, prevede espressamente che il Prefetto “assicura” l’esecuzione delle misure di contenimento avvalendosi anche del personale ispettivo delle aziende sanitarie locali²⁷.

Al riguardo, relativamente alla Prefettura di Caserta, in primo luogo si è proceduto, in sede di Comitato Provinciale per l’ordine e la sicurezza pubblica, al coordinamento dell’attività di verifica nei confronti delle imprese da parte delle Forze dell’ordine, dell’Asl e dell’Ispettorato territoriale del Lavoro di Caserta. In particolar modo, l’ASL ha effettuato, nel corso degli ultimi mesi, numerose verifiche, consentendo in tal modo un costante presidio a tutela dei lavoratori.

La crisi sanitaria ha rappresentato anche una crisi economica di portata notevole, che ha richiesto un’attività di contrasto a livello centrale, tramite lo stanziamento di risorse e di aiuti di natura assistenziale, oltre che, a livello locale, per il tramite di un’attività coordinata volta al contrasto

25 Si vedano gli alleganti nn. 12, 13 e 14 al d.P.C.M. 17 maggio 2020.

26 In tema, le Circolari del Ministero dell’Interno n. 15350/117(2)/Uff III – Prot. Civ. prot. n. 20172 del 31 marzo e prot. n. 24542 del 14 aprile 2020. Secondo quest’ultima, in particolare, i Prefetti “*potranno avvalersi della collaborazione dei competenti servizi delle Aziende Sanitarie Locali e delle articolazioni territoriali dell’ispettorato Nazionale del Lavoro ai fini del controllo sulle modalità di attuazione, da parte dei datori di lavoro, delle procedure organizzative e gestionali oggetto del Protocollo siglato tra il Governo e le parti sociali il 14 marzo 2020 e, più in generale, sull’osservanza delle precauzioni dettate per la messa in sicurezza dei luoghi di lavoro dal rischio di contagio*”.

27 A tal riguardo, si era già espresso il Ministero dell’Interno con Circolare n. 15350/117(2)/Uff III- Prot. Civ. prot. n. 29415 del 2 maggio 2020, avente ad oggetto le “*Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell’emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull’intero territorio nazionale*”.

di fenomeni criminosi che sfruttano le difficoltà finanziarie dei cittadini e delle imprese.

Proprio in relazione a quest'ultimo aspetto, in data 10 aprile u.s., il Ministero dell'Interno ha provveduto a diramare a tutte le Prefetture – Uffici Territoriali del Governo una direttiva con cui si è evidenziata la necessità di prestare attenzione a fenomeni di disagio sociale diffusi su tutto il territorio nazionale a seguito della crisi sanitaria, a seguito della quale è purtroppo successivamente insorta anche una fase di crisi economica. La disposizione ha sottolineato l'esigenza di monitorare le varie forme di disagio sociale che, all'interno del territorio delle singole province, tenuto conto delle peculiarità economico-sociali, si sono manifestate o che avrebbero potuto aver luogo. Le problematiche su cui incentrare l'attenzione sono state individuate, tra le altre, nel fenomeno delle infiltrazioni della criminalità organizzata nel tessuto economico sano, in forme alternative all'accesso al credito legale e, in particolare, nel fenomeno dell'usura²⁸, nel pericolo di inquinamento delle procedure di appalto pubblico e nelle relative esecuzioni.

Con riguardo al territorio della provincia, in materia di antiracket e antiusura, come da indicazione del competente Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura, la Prefettura di Caserta ha dato impulso alla definizione delle istanze di accesso al Fondo per il conseguimento di benefici spettanti alle vittime delle richieste estorsive e dell'usura, trasmettendo gli esiti delle istruttorie in corso e convocando il Nucleo di valutazione per una sollecita quantificazione delle somme relative alle istanze in corso ai fini delle conseguenti e successive determinazioni degli organi centrali.

Inoltre, in merito al punto della direttiva in cui si richiama l'attenzione sull'esigenza di tutelare l'accesso al credito legale da parte degli operatori economici dal rischio di infiltrazioni della criminalità organizzata, fra le varie conseguenti iniziative assunte dalla Prefettura di Caserta, è stata rivolta una particolare attenzione al fenomeno dell'usura.

28 Per gli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore del codice penale, F. Florian, *Il delitto dell'usura. Nota economico-giuridica*, in *Giur. It.*, 1935, IV, pp. 94 ss. La tesi è stata recentemente ripresa, seppur con adattamenti, da: M. Cerase, *L'usura riformata: primi approcci a una fattispecie nuova nella struttura e nell'oggetto di tutela*, in *Cass. pen.*, 1997, p. 2613; M. Zanchetti, *Cronaca di un reato mai nato: costruzione e decostruzione normativa della fattispecie di "usura sopravvenuta"*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2001, p. 565. Per le osservazioni di carattere storico si veda S. Prosdocimi, *Aspetti e prospettive della disciplina penale dell'usura*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1995, p. 576.

Nella provincia di Caserta, infatti, pur annoverandosi la presenza, purtroppo radicata nel tempo, di clan camorristici anche notevolmente strutturati, il fenomeno dell'usura non è mai emerso con il dovuto rilievo. Cionondimeno, non può non ipotizzarsi che il fenomeno sia molto più diffuso di quanto non appaia. La situazione è stata analizzata e approfondita in sede di Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica al quale sono stati chiamati a partecipare, oltre ai membri di diritto (Questore, Comandante provinciale Carabinieri, Comandante provinciale Guardia di Finanza, Sindaco di Caserta, Presidente della Provincia), anche il Presidente della locale Camera di Commercio e i rappresentanti di tutte le associazioni di categoria (industriali, artigiani, commercianti, agricoltori, cooperative).

In questa sede è emersa l'esigenza, condivisa dalla totalità delle associazioni di categoria, di rendere quanto più agevole possibile il ricorso al credito, in quanto, considerata la sospensione di quasi tutte le attività economiche a causa dell'emergenza Covid-19, il disagio che investe ampi settori della popolazione potrebbe non trovare soddisfacimento nell'ordinario ricorso alle legittime linee di credito e sospingere alcuni in un'area di illegalità dove l'usura trova inevitabilmente facile diffusione.

Pertanto, la Prefettura di Caserta, nello svolgimento del proprio compito di rappresentanza del Governo sul territorio provinciale, ha invitato la Banca d'Italia a riservare, nell'ambito delle proprie competenze in materia di vigilanza bancaria, ogni possibile attenzione alla circostanza che le prassi seguite dai vari istituti nel territorio possano essere efficacemente rivolte, direttamente e indirettamente, al contrasto dell'usura e degli eventuali tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nel settore creditizio.

Allo stesso modo, si è proceduto a richiedere all'ABI (Associazione Bancaria Italiana) una specifica sensibilizzazione degli Istituti di credito operanti sul territorio affinché evitassero, nei limiti del consentito, eccessivi appesantimenti burocratici e procedurali nelle istruttorie per la concessione di mutui e piccoli prestiti, prestando, nel contempo, la massima attenzione nel segnalare agli organi competenti eventuali anomalie riconducibili al rischio di infiltrazioni della criminalità organizzata nel circuito creditizi.

In tema, si segnala altresì la nascita di un osservatorio regionale sui fenomeni criminali, prevalentemente legati al racket e all'usura, promosso da SOS IMPRESA-Rete per la legalità, a cui aderisce l'Ambulatorio anti-racket e antiusura di Terra di Lavoro con sede in questa provincia, che ha messo a disposizione un proprio numero verde per raccogliere segnalazioni da inoltrare agli organismi competenti.

Inoltre, sempre in tale ottica, la Prefettura di Caserta ha assunto l'iniziativa dell'istituzione del Tavolo per lo sviluppo, sede di condivisione di idee

e di coordinamento di azioni volte, da un lato, al contrasto del fenomeno dell'usura e del rischio di infiltrazioni criminali nel mercato del credito legale, dall'altro ad un'attività di impulso alla ripresa economica.

Infine, va ricordato che al Prefetto spetta, sulla base della normativa ordinaria, un importante ruolo di mediazione, raffreddamento e stimolo nella composizione dei conflitti fra le diverse categorie sociali e produttive delle comunità territoriali (imprese, sindacati, associazioni di categoria), sempre nell'ottica di promuovere un processo equo e virtuoso di sviluppo economico.

In particolare, il compito ha assunto pregnante rilievo in considerazione della maggiore attenzione riconosciuta dal Governo nei confronti dei lavoratori, possibili vittime incolpevoli della crisi economica.

Proprio a tal riguardo, la normativa d'emergenza²⁹ ha sospeso la facoltà dei datori di lavoro di procedere a licenziamenti.

La Prefettura di Caserta, inoltre, è stata chiamata a svolgere un'opera di mediazione anche con l'importante multinazionale Whirlpool, con stabilimento in provincia di Caserta, svolgente attività di produzione di componenti elettrici e circuiti elettrici: i propri dipendenti lamentavano l'illegittimità dell'avviso ricevuto in merito ad una procedura di collocazione in esubero, in violazione del sopramenzionato divieto di licenziamenti. La questione, attraverso la mediazione della Prefettura, è stata poi oggetto di un apposito Tavolo, istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.

4. La figura del Prefetto e l'attività di contenimento del rischio di riaccutizzazione dell'emergenza. Uno sguardo ai prossimi mesi

Il superamento della fase acuta dell'emergenza ha comportato, tuttavia, il permanere del pericolo di una seconda acutizzazione della crisi sanitaria, che si è effettivamente concretizzato nel mese di ottobre 2020.

Pertanto, da allora, le autorità sanitarie e ogni altra autorità coinvolta nella gestione dell'emergenza hanno dovuto fronteggiare gli elevanti numeri della crisi sanitaria e il sorgere di "focolai", cioè aree con un'elevata concentrazione di casi di positività al *virus* rispetto alla media nazionale. In tali situazioni, la tempestività nel mettere in atto le azioni necessarie si è rivelata l'unica via per tentare il contenimento del contagio.

29 Cfr. art. 46 d.l. n. 18/2020, (cd. "Decreto Cura Italia"), convertito dalla legge n. 27/2020; cfr., altresì, art. 80 d.l. n. 34/2020 (cd. "Decreto Rilancio"), convertito dalla legge n. 77/2020; cfr., infine, l'art. 14 d.l. n. 104/2020 (cd. "Decreto Agosto"), convertito dalla legge n. 126/2020

La provincia di Caserta è stata interessata, dunque, dalla presenza di un numero consistente di soggetti positivi al virus e da un'elevata concentrazione di contagi in alcuni territori comunali della provincia (in ordine cronologico Letino, Mondragone, Marcianise ed Orta di Atella). Proprio in relazione a questi territori, al fine di arginare il propagarsi della pandemia all'interno dell'area di volta in volta interessata, la Giunta regionale della Campania, con apposite ordinanze³⁰, frutto anche delle intese a cui si è addivenuti in sede di Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza Pubblica, convocato dalla Prefettura di Caserta, ha predisposto l'istituzione di cd. "zone rosse", con la conseguente misura obbligatoria dell'isolamento fiduciario per tutti i residenti nelle aree individuate, costituendo un prefisso fisso delle Forze dell'ordine, coadiuvate da forze dell'Esercito.

In conclusione, in prospettiva futura, la persistente presenza e il recente aumento di casi di Covid-19 che, a macchia di leopardo, si diffondono sul territorio nazionale hanno determinato le ultime deliberazioni governative di proroga dello stato d'emergenza e i conseguenti provvedimenti con i quali sono state introdotte nuove misure per la prevenzione e il contenimento del contagio. In tale ambito, il connubio tra normativa nazionale e normativa d'emergenza, riconoscendo un ruolo fondamentale e rilevanti poteri e compiti al Prefetto, ha permesso il sorgere di procedure, metodi e prassi che costituiscono un irrinunciabile *know how* da applicare ogniqualvolta le circostanze lo rendano necessario e, a maggior ragione, nella fase tuttora perdurante di emergenza epidemiologica.

30 Cfr. Giunta della Regione Campania, ordinanza n. 47 del 16/05/2020 per il Comune di Letino; ordinanze n. 57 del 22 giugno 2020 e n. 58 del 30 giugno 2020 per il Comune di Mondragone; ordinanze n. 84 del 25 ottobre 2020 e n. 88 del 04 novembre 2020 per i Comuni di Marcianise ed Orta di Atella.