

Alla luce di queste - certo non esaustive - indicazioni sul ruolo e attività del Comitato dell'ordine e sicurezza pubblica, si può certamente dire che tale formula appare in grado di rispondere all'esigenza di prevedere sedi di **raccordo a livello periferico**, coniugando a tal fine tre profili essenziali: **coordinamento** delle **articolazioni statali** presenti sul territorio, **collaborazione** con le **autonomie**, **relazione costante** con **l'amministrazione centrale**.

A fronte dell'affermazione del pluralismo istituzionale come principio organizzatore della funzione amministrativa, s'impone infatti l'esigenza di una ricomposizione del sistema mediante raccordi amministrativi resi effettivi con l'individuazione di regole unitarie fra livelli di governo tendenzialmente equi-ordinati sul territorio: in un quadro in fase di assestamento, quindi la centralità del prefetto in materia di gestione della sicurezza dipende in gran parte dalla capacità dello stesso di interagire in modo costruttivo con gli enti locali e di alimentare la fiducia tra i diversi livelli di governo del territorio, in modo che tutti i soggetti integrino le proprie risorse con quelle altrui per la risoluzione dei problemi sul tappeto.

Nell'attuale architettura istituzionale, infatti, tutti i soggetti sono tenuti a prestare il proprio contributo per sostenere e valorizzare, nell'ambito della rispettiva competenza, il doveroso processo di armonizzazione dell'ordinamento giuridico al nuovo dettato costituzionale, che, nel contesto pluralistico determinatosi a seguito della riforma costituzionale, «...riconosce che la separazione delle competenze comporta la valorizzazione del principio della leale collaborazione tra gli elementi che compongono la Repubblica, finalizzata alla ricerca della più ampia convergenza, per addivenire a soluzioni condivise in ordine alle rilevanti questioni interpretative e di attuazione delle riforma costituzionale del Titolo V».

3. IL PREFETTO E LE ORDINANZE SINDACALI DOPO IL NUOVO ART. 54 T.U.E.L.

Nel contesto dell'evoluzione in senso autonomistico dell'ordinamento, la **sicurezza** è sempre più destinata a coinvolgere, al di là della sfera dello Stato, quella di altri soggetti pubblici che concorrono a regolare la vita della comunità: essa è orientata sempre più a divenire «**diffusa**» e «**partecipata**», chiamando in causa responsabilità e impegno diretto del sistema autonomistico, non solo per le straordinarie potenzialità di intervento di cui esso dispone in settori contigui al mantenimento delle condizioni di sicurezza, ma soprattutto perché l'esponezionalità da parte degli enti locali e dei comuni nella rappresentanza generale degli interessi delle rispettive comunità li avvia ad un ruolo attivo nella tutela di quegli interessi sui quali si focalizzano prioritariamente le aspettative dei cittadini.

Le modifiche normative introdotte all'art. 54 d.lgs. n. 267/2000 (Testo Unico degli Enti locali) sono volte a implementare questa prospettiva ordinamentale, attribuendo ai sindaci il potere di prevenire e reprimere una vasta gamma di fenomeni (dallo spaccio di droga allo sfruttamento della prostituzione, dall'accattonaggio molesto al vandalismo) che hanno parte notevole nello scadimento del livello di sicurezza nel contesto urbano.

In questo senso, il d.l. 23 maggio 2008, n. 92, convertito in legge 24 luglio 2008, n. 125, nel ridisegnare le attribuzioni del sindaco nelle sue funzioni di rappresentante statale (riscrivendo l'art. 54 del T.u.e.l.), ha conferito a quest'ultimo poteri di ordinanza in nuovi ambiti. In

particolare, l'art. 6 ha previsto che:

- «a) il sindaco, quale ufficiale di governo, adotta, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, provvedimenti anche contingibili e urgenti al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana;
- b) questi provvedimenti sono preventivamente comunicati al prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione;
- c) un decreto del Ministro dell'Interno disciplina l'ambito di applicazione delle ordinanze, anche con riferimento alle definizioni relative alla incolumità pubblica e alla sicurezza urbana;
- d) nel caso in cui i provvedimenti adottati dai sindaci comportino conseguenze sull'ordinata convivenza delle popolazioni dei comuni contigui o limitrofi, il prefetto indice un'apposita conferenza alla quale prendono parte i sindaci interessati, il presidente della provincia e, qualora ritenuto opportuno, soggetti pubblici e privati dell'ambito territoriale interessato dall'intervento; [...]
- g) nell'ambito delle funzioni esercitate dal sindaco come ufficiale di governo, il prefetto può disporre ispezioni per accertare il regolare svolgimento dei compiti affidati, nonché per l'acquisizione di dati e notizie interessanti altri servizi di carattere generale;
- h) l'adozione delle ordinanze spetta a chi sostituisce il sindaco, nonché – su delega del sindaco stesso, previa comunicazione al prefetto – dal presidente del consiglio circoscrizionale; ove non siano costituiti gli organi di decentramento comunale, il sindaco può conferire la delega a un consigliere comunale per l'esercizio delle funzioni nei quartieri e nelle frazioni;
- i) in caso di inerzia del sindaco o del suo delegato nell'esercizio delle funzioni di ordinanza, il prefetto può intervenire con proprio provvedimento;
- l) il Ministro dell'interno può adottare atti di indirizzo per l'esercizio da parte del sindaco delle funzioni di ufficiale di governo. »

La finalità perseguita - afferma la relazione al decreto legge - è stata quella di potenziare «gli strumenti a disposizione del sindaco per il contrasto della criminalità locale», nel quadro di un nuovo «bilanciamento tra le prerogative statali in tema di sicurezza pubblica e l'esigenza di valorizzare, anche in tale ambito materiale, il ruolo degli enti locali».

Prima di affrontare l'analisi relativa al **ruolo** e ai **poteri** del **prefetto** nel nuovo contesto normativo dettato dal novellato art. 54 T.u.e.l., pare interessante accennare alla questione relativa ad un dato semantico e concettuale, ossia il richiamo operato in tale disposizione alla nozione di «**sicurezza urbana**», locuzione che negli ultimi anni si è posta al centro di un vivace dibattito, per poi venire sancita dal legislatore.

È utile premettere che il concetto di sicurezza sembra contrassegnarsi per un carattere specificamente relazionale, in quanto normalmente destinato ad incontrarsi con ulteriori qualificazioni (pubblica, nazionale, sociale...) che tendono a limitarlo contribuendo al contempo ad attribuirgli significanza. Tale carattere concorre inoltre a mettere in luce un altro profilo: proprio perché la sicurezza implica sempre la necessità di una relazione, le esigenze da essa sottese non possono, normalmente, essere soddisfatte da interventi che gravano su di un solo soggetto istituzionale, ma dal coordinamento e dall'integrazione di attività di soggetti istituzionalmente diversi.

Oltre ad avere **carattere relazionale**, la sicurezza abbraccia una pluralità di esigenze sentite dai

di specifiche funzioni di monitoraggio nell'erogazione del credito.

Ciò, in quanto il comma 1-*quinquies*, nel prevedere che il ricorso all'Arbitro Bancario debba essere preceduto da un intervento immediato di “*moral suasion*” sulla banca, presuppone e sottende l'esercizio da parte del Prefetto di poteri di istruzione e monitoraggio sulle determinazioni assunte dagli istituti di credito.

È, poi, da richiamarsi, ad ulteriore supporto, l'esperienza degli speciali Osservatori istituiti presso le Prefetture, tanto in ragione del fatto che la normativa istitutiva di detti organi periferici di monitoraggio non risulta essere stata formalmente abrogata e che la direttiva che ha disposto la cessazione della loro attività ha espressamente previsto, come già evidenziato, che le funzioni esercitate dagli Osservatori periferici avrebbero potuto essere proseguite dai Prefetti. Il riferimento è, dunque, a quella **competenza generale di “*intelligence*”** ed alle funzioni che **il Prefetto** svolge come rappresentante del Governo per adottare gli interventi ritenuti necessari a garantire l'ordinato svolgimento della vita civile. Interventi che ricomprendono anche la salvaguardia dell'accesso al credito da parte degli operatori economici e delle famiglie, in quanto indispensabile a garantire l'effettiva libertà di esercizio dell'attività economica e di sviluppo della propria rete di relazioni, entrambe situazioni giuridiche costituzionalmente tutelate.

9. IL PREFETTO E L'ARBITRO BANCARIO FINANZIARIO

Nel solco della positiva esperienza di cui sono stati attori principali i Prefetti e nell'ambito dell'individuazione di strategie volte a fronteggiare i riflessi negativi della crisi finanziaria, **il Legislatore ha ritenuto di affidare al Prefetto un ruolo pregnante di mediazione nel circuito Banche-Clienti-Arbitro Bancario Finanziario, ai fini di una verifica della correttezza dell'operato della banca, con tutto vantaggio per l'efficienza complessiva dell'economia.**

L'art. 27 bis, comma 1-*quinquies*, del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni, in legge 24 marzo 2012, n.27, come modificato dal D.L. 24.3.2012, n.29, convertito con modificazioni in legge 18 maggio 2012, n. 62, **ha legittimato il Prefetto ad adire l'ABF per la soluzione di controversie insorte nell'erogazione del credito tra banche e clienti.**

La norma prescrive testualmente che “*Ove lo ritenga necessario e motivato, il Prefetto segnala all'Arbitro Bancario Finanziario, istituito ai sensi dell'art. 128 bis del T.U. di cui al D.Lgs. 385/1993, specifiche problematiche relative ad operazioni e servizi bancari e finanziari*”.

Si rileva, innanzitutto, che il ricorso all'ABF è configurato dal legislatore come una “facoltà” e non un “obbligo”, il cui esercizio è peraltro subordinato alla sussistenza di specifiche “necessità” e/o “motivazioni” di cui però non si perimetrano, in via preventiva, gli ambiti.

Sebbene la norma utilizzi, poi, il termine “segnala”, la natura giustiziale del procedimento previsto dal T.U. sulla normativa bancaria fa sì che il ricorso all'ABF si risolva nell'attivazione di un vero e proprio rimedio stragiudiziale di risoluzione del contenzioso. Ciò in quanto la funzione assegnata all'ABF è quella di dirimere in modo semplice, rapido e rispettoso del contraddittorio le controversie insorte tra i clienti e gli intermediari. Tanto che lo stesso legislatore, con l'entrata in vigore del D.lgs. 28/2010, ha attribuito a detto rimedio funzione alternativa al procedimento di mediazione disciplinato dal medesimo decreto. Con la conseguenza, già