LUISS

Dipartimento
di Giurisprudenza

Cattedra di Diritto Amministrativo 1

L'amministrazione della pubblica sicurezza: profili sistematici ed evolutivi

Chiar.mo Prof. Aristide Police
RELATORE

Chiar.mo Prof. Giuliano Fonderico
CORRELATORE

Leonardo Mannise 150983
CANDIDATO

Anno Accademico 2021/2022

INDICE

INTRODUZIONE ……5

CAPITOLO PRIMO: L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA DELLA PUBBLICA SICUREZZA: DAL REGNO DI SARDEGNA ALLA LEGGE N.121/1981

1. Le origini del concetto di "pubblica sicurezza" e del "diritto di polizia"……...8

1.1. La legge n. 748/1848: la nascita dell' "amministrazione della pubblica sicurezza"……...11

1.2. La legge n. 1404/1852: nascita del Corpo delle Guardie di Pubblica Sicurezza……15

1.3. La legge n. 2248/1865: estensione della legislazione sabauda in tema di pubblica sicurezza al Regno d'Italia……16

2.1. Il testo unico n. 6144/1889 e la legge n. 7321/1890……...21

2.2. Il RD n. 1442/1919…….....25

2.3. Il Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (T.U.L.P.S.)……..27

3.2. L'organizzazione della pubblica sicurezza precedente alla legge n.121/1981……...30

3.3. La legge n. 121/1981……..34

CAPITOLO SECONDO: I PROFILI ORGANIZZATIVI

1. Introduzione……...36

1.1 Il sistema organizzativo dell'amministrazione della pubblica sicurezza dopo la legge n. 121/1981…..37

2.1. "Gerarchia" e "coordinamento": il principio gerarchico……..…..38

2.2. segue: Il coordinamento……..39

2.3. Il Comitato Nazionale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica……..43

2.4. Il Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica……...45

3. Il Ministro dell'Interno…….47

3.1. Il Dipartimento di Pubblica Sicurezza……..48

3.2. Il Capo della Polizia – Direttore Generale della Pubblica Sicurezza……51

4. Le autorità provinciali e locali di pubblica sicurezza……..53

4.1. Il Prefetto……..53

4.2 I "Super-Prefetti"……...55

4.3. Il Questore……56

5. Le autorità locali di pubblica sicurezza……...59

5.1. I funzionari preposti ai commissariati di polizia……...59
5.2. Il Sindaco quale ufficiale di governo……60
6. Le Forze di polizia……...61
6.1. La Polizia di Stato…….63
6.2. L'Arma dei Carabinieri……66
6.3. Il Corpo della Guardi di Finanza……..69
6.4. La Polizia Locale……..71
6.5. Le Forze Armate con compiti di polizia di sicurezza……...73

CAPITOLO TERZO: I PROVVEDIMENTI DI POLIZIA

1. Introduzione……....76
2. I provvedimenti di polizia……...77
2.1. Classificazione dei provvedimenti di polizia……...79
3. Gli ordini di polizia…….80
4. Le autorizzazioni di polizia…….....82
4.1. segue: i requisiti e le condizioni per il rilascio delle autorizzazioni di polizia……84
5. Le ordinanze di polizia……89
5.1. I limiti al potere del Prefetto…….....90
6. Le misure di prevenzione……...92
7. L'esecuzione dei provvedimenti di polizia……....95
8. La tutela del privato nei confronti dei provvedimenti di polizia……....98
8.1. La c.d. "tutela giustiziale"……...98
8.2. L'annullamento ministeriale dei provvedimenti di polizia ex articolo 6 TULPS……100
8.3. Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica…….102
8.4. Il ricorso giurisdizionale al giudice amministrativo…….103
9. Conclusione…….105

CAPITOLO QUARTO: PROFILI EVOLUTIVI DEL SETTORE: LA "SICUREZZA URBANA" E LA PARTECIPAZIONE DEI PRIVATI ALLE POLITICHE DI SICUREZZA

1. Profili generali del nuovo assetto istituzionale del settore della pubblica sicurezza alla luce del "decentramento amministrativo" e della riforma del titolo V della Costituzione……106

2. Le prime esperienze di attuazione del nuovo quadro istituzionale…….....110

3. I compiti del Sindaco in materia di "sicurezza urbana"……...113

3.1. segue: il D.M. 5 agosto 2008……116

3.2. La disputa sulla natura giuridica del concetto di "sicurezza urbana"……...118

3.2.1. La giurisprudenza amministrativa e la configurazione dei rapporti tra il Sindaco e le autorità "tradizionali di pubblica sicurezza"……120

3.2.2. La giurisprudenza costituzionale…….....123

3.3. I poteri del Sindaco dopo gli interventi della giurisprudenza amministrativa e costituzionale……125

3.3.1. La delimitazione dell'esercizio dei poteri c.d. contingibili ed urgenti…….....126

3.4. Considerazioni finali sulla natura dei poteri sindacali di ordinanza……128

4. Il D.L. n. 14/2017 e la "sicurezza integrata"……131

4.1. Le modifiche del D.L. n. 14/2017 al potere sindacale di ordinanza in materia di "sicurezza urbana"..133

5. La "sicurezza sussidiaria" e la partecipazione dei privati al settore della sicurezza……135

5.1. Fondamento e limiti delle attribuzioni dei privati in materia di sicurezza pubblica……136

5.2. L'evoluzione delle forme di partecipazione dei privati al settore della sicurezza pubblica…….138

5.3. I servizi di controllo degli spettacoli e i servizi di controllo degli impianti sportivi……....139

5.3.1. segue: i c.d. "steward"……140

5.4. Le c.d. "ronde"…….……141

5.5. Un tentativo di inquadramento delle attribuzioni dei privati in materia di sicurezza pubblica……145

CONCLUSIONI……..147

BIBLIOGRAFIA…….151

INTRODUZIONE

L'idea di approfondire lo studio del sistema dell'amministrazione della pubblica sicurezza è sorta dalla constatazione della ricorrenza del quarantesimo anniversario dall'emanazione della legge n.121/1981, celebrato nel corso del 2021. La legge di riforma del 1981 ha rappresentato uno spartiacque nella configurazione e nel funzionamento del sistema della pubblica sicurezza. Il quarantesimo anniversario della riforma ha rappresentato un'occasione di dibattito e confronto, tra gli addetti ai lavori, sulla portata e sulla eredità dell'innovazione legislativa. È stata l'occasione per tracciare un bilancio sui risultati concreti raggiunti dal nuovo sistema e sfide future che attendono il sistema. Da queste riflessioni nasce l'idea di approfondire i meccanismi organizzativi e di funzionamento del sistema per provare a inquadrare aspetti positivi e criticità e tentare di formulare proposte di miglioramento e razionalizzazione del settore. In quest'ottica, lo studio e l'approfondimento della legislazione del 1981 è stato il punto di partenza per analizzare compiutamente l'intero sistema. Affrontare in maniera sistematica lo studio e l'approfondimento di questo settore del diritto non è stato agevole. Difetta, infatti, una bibliografia sull'argomento in grado di fornire una visione di insieme del sistema anziché focalizzare l'attenzione su aspetti settoriali o operativi. A fronte della carenza di testi sistematici, si è riscontrata un'abbondanza di contributi e approfondimenti settoriali. Il metodo di analisi ha avuto come punto di partenza l'esame della disciplina legislativa vigente. Anche su questo versante è possibile segnalare delle criticità. Il sistema della pubblica sicurezza si caratterizza per la sussistenza di una notevole stratificazione legislativa che implica, per chi si approccia alla materia, una difficoltà di orientamento. Ciò è frutto dei numerosi interventi legislativi settoriali succedutisi in anni recenti, dopo l'emanazione della legge n. 121/1981, che hanno contribuito ad accrescere incertezze e confusioni normative e hanno vanificato il tentativo del legislatore del 1981 di rendere la legge n.121 la normativa di riferimento del settore, per svolgere una funzione simile a quelle di un "Codice della pubblica sicurezza". L'analisi giuridica degli istituiti e della disposizioni legislative che costituiscono la cornice del sistema della pubblica sicurezza è stata accompagnata dal richiamo di elementi storici e sociologici fondamentali per avere una visione più completa della materia. Il sistema della pubblica sicurezza è, infatti, il prodotto della evoluzione storico-costituzionale del nostro ordinamento ed è, al contempo, uno dei settori del diritto che risente maggiormente delle evoluzioni sociali e dei mutamenti nella sensibilità della collettività. L'analisi è stata condotta avendo come riferimento gli strumenti del Diritto Amministrativo. L'amministrazione della pubblica sicurezza si caratterizza, infatti, per essere un ordinamento appartenente all'amministrazione pubblica italiana ed, in quanto tale, assoggettato alle regole pubblicistiche, sia da un punto organizzativo che funzionale, che il nostro legislatore ha previsto si applichino ai soggetti operanti nell'ambito del diritto pubblico. Non a caso, l'attività di ricerca ha avuto come punti di riferimento principi e istituti propri del diritto amministrativo. Pur essendo indubbio che sulla materia della pubblica sicurezza abbiano un'influenza anche principi e regole proprie di altri settori dell'ordinamento, primo fra tutti il diritto

penale. L'analisi è strutturata in quattro capitoli. Nel primo capitolo si è focalizzato l'attenzione sugli aspetti storico-giuridici di evoluzione del sistema. Partendo dalla nascita delle prime forme di organizzazione di un sistema organico competente a svolgere funzioni di tutela della sicurezza pubblica, il sistema di amministrazione della pubblica sicurezza istituito nel 1848 nel Regno di Sardegna, è stata analizzata l'evoluzione del sistema, attraverso il richiamo alle più importanti svolte legislative succedutesi nel tempo, fino alla emanazione della legge n. 121/1981. L'evoluzione del sistema è stata attenzionata non soltanto attraverso l'aspetto giuridico, ma tentando di individuare anche il contesto storico-istituzionale e sociale nel quale le innovazioni legislative sono maturate. Si è voluto dimostrare come la legislazione di pubblica sicurezza sia stata e continua ad essere esposta alla realtà sociale. A plasmare tutte le riforme succedutesi nel corso degli le innovazioni ha contribuito in maniera decisiva il contesto sociale e politico di riferimento. Nel secondo capitolo l'analisi si è concentrata sulla configurazione attuale del sistema organizzativo della pubblica sicurezza. Si sono analizzate nel dettaglio, anche grazie al riferimento a contributi dottrinali e giurisprudenziali, le innovazioni apportate dalla legge n.121 e le nuove direttive che il legislatore del 1981 ha tentato di dare al sistema. L'analisi ha anche tentato di fornire un inquadramento sistematico del sistema dell'amministrazione della pubblica sicurezza nell'ambito disegno organizzativo che il legislatore prevede per le altre pubbliche amministrazioni. Il terzo capitolo ha avuto ad oggetto l'analisi dei profili funzionali del sistema, in un'ottica di proporre una visione completa dei meccanismi di funzionamento del settore della pubblica sicurezza. Si è tentato di dimostrare come le tendenze innestate nel sistema dal legislatore del 1981 abbiano prodotto i propri risultati anche nel contesto dell'esercizio concreto dei poteri di polizia. Le istanze di apertura e democraticità portate all'interno del sistema dalla legge n.121 si sono riverberate anche nella disciplina dei provvedimenti di polizia. Alcune novità legislative e, soprattutto, le pronunce della giurisprudenza costituzionale ed amministrativa hanno contribuito a rendere la disciplina dei provvedimenti di polizia meno legata a profili autoritari e sanzionatori e più legata ad un'ottica di "collaborazione" con i privati-destinatari dei provvedimenti. La valorizzazione che, in particolare, la giurisprudenza amministrativa ha fatto dei principi emergenti della legge n. 241/1990, ritenendoli applicabili alla fase di adozione e di esecuzione dei provvedimenti di polizia, ha, senza dubbio, contribuito a fornire un margine di tutela più elevato per il privato. Infine, nel quarto capitolo sono state analizzate le prospettive evolutive del sistema. L'analisi si è focalizzata in particolare sulle nuove ampie attribuzioni delle quali è stato dotato il Sindaco in materia di sicurezza urbana e sui nuovi profili della partecipazione dei privati al settore della sicurezza. Due tendenze hanno, infatti, investito il settore della pubblica sicurezza recentemente. Da un lato, il decentramento amministrativo ha contribuito a individuare nella "sicurezza urbana" il nuovo ambito delle politiche di sicurezza. Dall'altro, i privati sono stati destinatari di compiti e funzioni precedentemente conferiti solo alle autorità istituzionali di pubblica sicurezza. Si è tentato di evidenziare gli aspetti positivi che l'individuazione di un ambito di intervento ben definito delle politiche di sicurezza può comportare, ma al contempo, sono stati rilevati i profili di criticità emersi dalla disciplina vigente e dalla prassi, sottolineando i profili problematici di un ampliamento eccessivo dei poteri di intervento del Sindaco e il

rischio che le nuove politiche di apertura alla partecipazione in compiti di sicurezza generino situazioni di abuso e inefficienza.

I

L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA DELL'AMMINISTRAZIONE DELLA PUBBLICA SICUREZZA: DAL REGNO DI SARDEGNA ALLA LEGGE N.121/1981

SOMMARIO: 1. Le origini del concetto di "pubblica sicurezza" e del "diritto di polizia". 1.1. La legge n.798/1848: la nascita dell' "amministrazione della pubblica sicurezza 1.2. Legge 1404/1852: Nascita del Corpo delle Guardie di Pubblica Sicurezza. 1.3. Legge 2248/1865: estensione della legislazione sabauda al territorio del Regno d'Italia. 2.1. Testo unico 6144/1889 e legge 7321/1890 2.2. RD 1442/1919 2.3 Testo Unico Leggi di Pubblica Sicurezza (TULPS) 3.1. L'organizzazione della sistema della pubblica sicurezza precedente alla legge n.121/1981 3.2. Legge n.121/1981

1: Le origini del concetto di "pubblica sicurezza" e del "diritto di polizia"

Scopo di questo capitolo introduttivo è di passare brevemente in rassegna le varie fasi evolutive di quello che viene definito il sistema dell'amministrazione della pubblica sicurezza, attraverso una breve analisi dei momenti legislativi più significativi che hanno portato alla configurazione del sistema attuale. L'analisi prende le mosse dalla nascita dei primi nuclei di corpi adibiti alla pubblica sicurezza, quali i Reali Carabinieri, fondati nel 1814, nel Regno di Piemonte e Sardegna e si conclude con l'analisi del contesto nel quale fu emanata la celeberrima legge n.121 "Nuovo ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza" del 1981, che ha ridisegnato il sistema della sicurezza pubblica in Italia, rimasto da allora sostanzialmente immutato, ad eccezione di innovazioni normative tutto sommato di minore importanza. In ragione dell'impostazione di questa analisi, l'esame dei provvedimenti legislativi sarà necessariamente affiancato dal richiamo ad alcuni riferimenti di tipo storico e sociologico, volti a comprendere il contesto storico e sociale nel quale sono maturate le più importanti innovazioni legislative che hanno caratterizzato questo settore del diritto. D'altronde il sistema della pubblica sicurezza, e il diritto di polizia in particolare, hanno da sempre rappresentato un settore particolarmente esposto e sensibile ai mutamenti politico-sociali che si sono verificati nella società. Proprio questa continua esposizione agli "umori" e all'evoluzione della società rende questa branca dell'ordinamento, in bilico tra diritto amministrativo, diritto costituzionale e discipline penalistiche, uno dei più dinamici e attenti ai nuovi fenomeni sociali, come si approfondirà successivamente in questa trattazione

Analizzando la genesi del concetto teorico di "sicurezza pubblica" si può affermare con certezza che lo stesso rappresenta un concetto giuridico moderno, legato alla nascita dello Stato Assoluto in Europa, tra il XVI e il XVII secolo. Strettamente correlato al concetto di sicurezza pubblica è, infatti, il concetto di sovranità. Sovranità da intendersi come l'espressione di poteri da parte dell'organizzazione statuale volta a difendere il territorio dello Stato dai pericoli di aggressioni esterne. La *iurisdictio* del Sovrano si esplica, infatti, attraverso un intervento diretto dello stesso nella vita sociale per amministrare e legiferare. In questo contesto si colloca la affermazione della sicurezza pubblica come funzione statale. Accanto all'affermazione della sicurezza pubblica come funzione statale, si ha la nascita del cosiddetto "diritto di polizia". Il termine polizia deriva dal greco *"politeia"*, concetto che può essere sintetizzato nell'espressione "costituzione della città o assetto politico-amministrativo della città"[1]. In questo periodo, a cavallo tra il XVI e il XVII secolo, il termine polizia viene utilizzato per indicare tutta l'attività di gestione o amministrazione interna della *res publica* volta al conseguimento del buon ordine "giuridico" curato dall'autorità statale[2]. Il culmine della identificazione concettuale tra "Stato" e "polizia" si avrà nel XVIII secolo con la teorizzazione nell'area germanico-prussiana del cosiddetto "Stato di Polizia". Per "Stato di Polizia" si intende un'entità statuale capace di intervenire su ogni aspetto della vita dei cittadini, per guidare gli stessi al perseguimento del "bene comune", da intendersi come somma degli interessi propri della collettività nel suo insieme. L'obiettivo finale dello Stato di Polizia è, infatti, garantire il benessere dei sudditi e la loro ordinata convivenza, offrendo agli stessi, con visione paternalistica, provvidenze di vario genere[3]; Con l'emergere di questi nuovi compiti propri del nuovo modello di Stato, si assiste alla affermazione della funzione amministrativa come funzione autonoma rispetto ad altre prerogative dello Stato, quale ad esempio la funzione giudiziaria. In questo senso, l'attività di polizia finisce per ricomprendere sia le funzioni relative ai concetti di ordine e sicurezza pubblica, sia tutte quelle attività volte ad eliminare gli ostacoli che si frappongono allo sviluppo economico, intellettuale, morale[4]. In questa fase storica, il nucleo essenziale dell'ordinamento statuale viene a coincidere integralmente con lo *ius politiae*. Come notato da autorevole dottrina (Giupponi), si può affermare che, "attraverso una valorizzazione delle sue specifiche finalità, nell'Europa continentale il diritto di polizia diventa sineddoche di amministrazione interna e, come tale, comprensiva di tutte le pubbliche funzioni finalizzate al benessere della collettività"[5]. L'affermazione dello Stato di Diritto ("Rule of Law") sul finire del XVIII secolo comporta una rivisitazione dei profili organizzativo-funzionali dell'apparato pubblico, che coinvolge anche le funzioni di "polizia". L'affermazione del fondamentale principio di separazione dei poteri ha conseguenze importanti sul complesso organizzativo dell'entità statuale. La sottoposizione alla legge del potere esecutivo e la contestuale affermazione, nelle costituzioni dell'epoca,

[1] Ranelletti O., Polizia di sicurezza, in Primo Trattato completo di Diritto Amministrativo Italiano, diretto da V.E. Orlando, Milano, Società editrice libraria, 1904, volume IV
[2] Caringella F., Iannuzzi A., Levita L., Manuale di diritto di pubblica sicurezza, Roma, Dike giuridica editrice, 2013
[3] Così Clarich M., Manuale di diritto amministrativo, Quarta edizione, Il Mulino, 2019
[4] Caringella F., Iannuzzi A., Levita L., Manuale di diritto di pubblica sicurezza, Roma, Dike giuridica editrice, 2013
[5] Giupponi G., Le dimensioni costituzionali della sicurezza, Bologna, Libreria Bonomi, 2010

della riserva di legge, si riverberano anche sulle attività e sulle funzioni di polizia che subiscono, di conseguenza, un ridimensionamento. L'obiettivo non è più quello di garantire il benessere dei cittadini e il loro bene comune attraverso una interferenza in tutti gli aspetti della vita sociale; l'obiettivo primario dell'attività di polizia viene ora ad identificarsi con il governo e il controllo degli individui e delle categorie considerate socialmente pericolose. Si assiste ad una destrutturazione dell'attività di polizia in sottocategorie teoriche e giuridico-concettuali, che continueranno a definire gli ambiti applicativi della materia fin ai giorni nostri[6]. In questo periodo nasce la distinzione, fondamentale in materia, tra "polizia giudiziaria" e "polizia amministrativa"; "polizia amministrativa" che può, a sua volta, essere intesa come un *genus,* comprendente al suo interno le categorie di "polizia di sicurezza" e di "polizia amministrativa in senso stretto" (Caringella, Iannuzzi, Levita) Distinzione basata essenzialmente sulla diversità di obiettivi e funzioni proprie di ciascuna categoria. La polizia amministrativa si connota per lo svolgimento di un'attività *lato sensu* di prevenzione, rimessa all'apparato amministrativo, volta a prevenire il moltiplicarsi dei rischi generati dai mutamenti allora in corso all'interno della società[7]. La prevenzione di polizia si sviluppa su un binario parallelo rispetto alla repressione penale e si caratterizza per una anticipazione del suo intervento concreto rispetto agli strumenti penalistici. Le cosiddette "leggi di polizia" (o "leggi di pubblica sicurezza") hanno come finalità quella di impedire il "pericolo" della verificazione di un danno nei confronti del bene-interesse del quale sono poste a tutela. Dottrina autorevole (Ranelletti) afferma che "le leggi di polizia sono strutturare in modo tale da non focalizzarsi sull'intrinseca gravità dei fatti colpiti, ma sulla potenziale pericolosità dell'atto, volto a esporre a pericolo-eventuale un bene giuridico"[8]. Sostanzialmente, l'obiettivo finale delle leggi di polizia dell'epoca è la conservazione "in fatto" dell'ordinamento giuridico e la salvaguardia dell'ordinato e pacifico svolgersi della vita sociale da ogni possibile atto in grado, potenzialmente, di incidere in maniera negativa sulla tranquillità e pacifico svolgimento della vita sociale[9]. In questo contesto, come notato da autorevole dottrina, il "diritto di polizia" viene "ad indicare quella specifica branca dell'ordinamento costituita dal complesso delle norme che hanno per oggetto la disciplina dell'azione della pubblica amministrazione volta ad attuare in via amministrativa forme di condizionamento e limitazione alle libertà dei singoli in funzione della garanzia del rispetto dell'ordinamento giuridico"[10].

[6] Caringella F., Iannuzzi A., Levita L., Manuale di diritto di pubblica sicurezza, Roma, Dike giuridica editrice, 2013
[7] Da intendersi quali la rivoluzione industriale, l'urbanizzazione e la espansione demografica; fenomeni che trovano la loro completa affermazione a cavallo tra il XVIII e XIX secolo.
[8] Ranelletti O., Polizia di sicurezza, in Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano, a cura di V.E. Orlando, vol.IV, Milano, Società editrice libraria, 1904, volume IV
[9] Caringella F., Iannuzzi A., Levita L., Manuale di diritto di pubblica sicurezza, Roma, Dike giuridica editrice, 2013
[10] Caringella F., Iannuzzi A., Levita L., Manuale di diritto di pubblica sicurezza, Roma, Dike giuridica editrice, 2013

1.1: La legge n.798/1848: la nascita dell' "amministrazione della pubblica sicurezza"

I prodromi dell'attuale sistema di pubblica sicurezza si rinvengono nel Regno di Sardegna. Nel 1814, con le Regie Patenti, Re Vittorio Emanuele I istituì la "Direzione del Buon Governo" e il corpo dei "Reali Carabinieri". L'idea alla base della riforma era quella di individuare un complesso organizzativo a cui venissero delegati compiti e funzioni di polizia. Dottrina autorevole (Francini) ha qualificato la "Direzione del Buon Governo" può come l'arcaica progenitrice di quella che alcuni decenni più tardi sarà l'Amministrazione della PS[11]. Si trattava di un'unica amministrazione con potestà di polizia, amministrative e giudiziarie. Le suddette funzioni erano delegate, sul campo, ai governatori e ai comandanti militari; i quali si servivano del corpo dei "Reali Carabinieri" quale strumento esecutivo. L' "amministrazione del Buon Governo" e il Corpo dei "Reali Carabinieri" erano posti sotto la direzione politica del Ministero della Guerra e della Marina[12]. Il corpo dei Reali Carabinieri era una forza di polizia militare con il compito specifico di garantire il Re da ogni tentativo insurrezionale[13]. Il corpo, la cui missione era la "conservazione della pubblica e privata sicurezza, per assicurare all'interno dello Stato ed in ogni campo, presso le regie armate, la conservazione dell'ordine e l'esecuzione delle leggi"[14], era composto da uomini scelti e ben armati, e presentava la classica struttura militare gerarchizzata. Il corpo era posto alle dipendenze delle autorità militari e sotto la direzione politico-militare degli stessi vertici del Corpo. La struttura interna del corpo venne influenzata in maniera diretta e vistosa dal modello della gendarmerie nationale creata nel 1790 dall'Assemblea Costituente francese e dai corpi di gendarmeria presenti in Italia durante l'occupazione napoleonica [Bonino][15]. Il Corpo dei Carabinieri Reali venne posto sotto la dipendenza funzionale della "Direzione del Buon Governo". Il corpo presentava un'organizzazione territoriale articolata in Divisioni, presenti in ogni Provincia, in Compagnie, suddivise a loro volta in Luogotenenze, che esercitavano le funzioni di comando e coordinamento nei confronti delle Stazioni, presenti capillarmente sul territorio e a diretto contatto con la popolazione.

Le regie patenti del 1821 trasferirono le attribuzioni generali in materia di pubblica sicurezza alla Regia Segreteria di Stato per gli Affari Interni, cui venne affidata la politica generale in materia di sicurezza ed ordine pubblico in sede centrale. La struttura militare della Direzione e dei Carabinieri Reali venne rafforzata e vennero stabiliti i compiti dei governatori militari, che svolgevano in periferia un ruolo equivalente alle moderne autorità di pubblica sicurezza. Già in questo periodo si iniziò a delineare la

[11] Francini A., Storia della pubblica sicurezza, (dalle origini alla polizia di prossimità), 2018, in https://questure.poliziadistato.it/statics/23/storia-della-p.s._1.pdf
[12] Le origini della Polizia di Stato, https://www.poliziadistato.it/articolo/le-origini-della-polizia
[13] Francini A., Storia della pubblica sicurezza (dalle origini alla polizia di prossimità), 2018, in https://questure.poliziadistato.it/statics/23/storia-della-p.s._1.pdf
[14] Carrer F., La Polizia di Stato a trent'anni dalla legge di riforma, Franco Angeli edizioni, 2014
[15] Bonino M., La polizia italiana nella seconda metà dell'Ottocento, Roma, Laurus Robuffo, 2005

bipartizione centro- periferia che sarà una costante nel futuro sviluppo del sistema di amministrazione della P.S. anche nel Regno d'Italia e poi, successivamente, nel periodo repubblicano. Come riporta Francini, infatti, mentre a livello centrale la competenza generale spettava al ministero degli interni (Regia Segreteria di Stato per gli Affari Interni), a livello periferico la situazione era più frastagliata. La competenza generale in materia era affidata ai governatori militari, che erano titolari di poteri provvedimentali, attraverso lo strumento degli ordini e dei divieti; in ogni provincia e in ogni città, inoltre, alle dipendenze gerarchiche dei governatori militari, furono dotati di attribuzioni di polizia i comandanti militari, rispettivamente delle provincie e delle città[16]. Inoltre, nelle città nelle quali non era prevista la presenza di un comando militare fisso, le attribuzioni in materia di pubblica sicurezza erano affidate al Sindaco. Con questa disposizione si inaugurava una tradizione destinata a perdurare fino ai giorni nostri. La competenza in materia di pubblica sicurezza del Sindaco, in qualità di ufficiale del governo, verrà infatti riconfermata in tutte le successive riforme sistematiche più importanti del settore, quali ad esempio il R.D. 1848/1926 (TULPS), anche nella successiva versione del R.D. 773/1931 e conseguente regolamento di esecuzione R.D. 635/1940, oltre che nella l.121/1981. L'ultimo intervento significativo in materia, che ha portato ad un aumento significativo dei poteri del Sindaco in materia di pubblica sicurezza, è rappresentato dal D.L. 125/2008 (c.d. "decreto sicurezza") che agli art. 6 e 7 ha modificato, in senso ampliativo, le attribuzioni del Sindaco quale ufficiale del Governo, come indicate dall' Art. 54 T.U.E.L. (d.lgs. 267/2000).

La concessione dello Statuto Albertino nel 1848 rappresentò un vero e proprio mutamento di assetto istituzionale. Si passò da una Monarchia assoluta ad una Monarchia costituzionale. Il mutamento di paradigma accorso nel regno di Sardegna è sintetizzato nell'incipit del Nuovo statuto, nel quale lo stesso viene definito "[…] Legge fondamentale, perpetua ed irrevocabile della Monarchia [….]". Con lo Statuto Albertino si segna il passaggio da una Monarchia assoluta ad una monarchia costituzionale, gettando le basi per la piena costituzione di uno stato liberale e di diritto (Rechtsstaat; Etat de droit). Il nuovo corso del regno sabaudo influenzò profondamente anche l'assetto politico e organizzativo della pubblica sicurezza. Lo Statuto conteneva un catalogo, anche se piuttosto scarno, di diritti e libertà, derivanti da un'autolimitazione dello Stato[17]. Secondo Ranelletti, le "disposizioni di legge poste a presidio dei diritti di liberà dell'individuo, circondandoli insieme di limitazioni, non devono essere interpretati solo in favore dell'individuo, ma anche e soprattutto in favore del diritto dello Stato, e nel regolare l'azione amministrativa pubblica è necessario tenere conto non solo dell'interesse dell'individuo, ma anche dell'interesse collettivo; e il punto di equilibrio tra questi due contrapposti interessi in buona parte deve essere lasciato alle determinazioni delle autorità di

[16] Francini A., Storia della pubblica sicurezza (dalle origini alla polizia di prossimità), 2018, in https://questure.poliziadistato.it/statics/23/storia-della-p.s._1.pdf

[17] Gli articoli da 24 a 32, dedicati alla libertà, garantivano: l'uguaglianza davanti alla legge, la libertà individuale; l'inviolabilità del domicilio; la libertà di stampa da censure preventive; l'inviolabilità della proprietà, salvo motivi di pubblico interesse e con giusta indennità; il diritto di riunione, pacificamente e senz'armi, ad eccezione dei luoghi pubblici ed aperti al pubblico, soggetti alle leggi di polizia.

polizia"[18]. Come evidenziato da Ursi, nel sistema costituzionale tracciato dallo Statuto Albertino, "si riscontrano due esigenze contrapposte, tipiche dello Stato liberale: da un lato, il mantenimento dell'ordine e della sicurezza dei consociati; dall'altra, la garanzia delle libertà dei cittadini nei confronti dello Stato" (Ursi)[19].

Con il R.D. 798/1848 viene istituita l' "Amministrazione della Pubblica Sicurezza", alle dipendenze del Ministro per gli Affari Interni. Le funzioni dell'amministrazione della pubblica sicurezza sono individuati dal legislatore dell'epoca nel "vegliare e provvedere preventivamente all'ordine e all'osservanza delle leggi nell'interesse si pubblico che privato" (art.1). Ruolo apicale all'interno del sistema era svolto, come già sottolineato, dal Ministro per gli affari interni. Il Ministro per gli affari interni era l'organo titolare di competenze e prerogative a livello centrale. A livello periferico, la funzioni di pubblica sicurezza erano frammentate ed affidate a soggetti diversi. La divisione amministrativa del territorio del Regno di Sardegna era organizzata fin dal 1818, su un modello compartimentale, diretta derivazione del modello francese napoleonico, e suddiviso in quattro livelli amministrativi: Comuni, Mandamenti, Province, Divisioni. I Comuni rappresentavano l'unità amministrativa organizzativa di base, i Mandamenti erano costituiti dall'unione di più comuni, le Province e le Direzioni invece erano semplici divisioni distrettuali del territorio in cui esercitavano le proprie competenze dei funzionari di Governo. In base al criterio della competenza territoriale le attribuzioni in materia di pubblica sicurezza erano affidate ai Sindaci nei Comuni, ai Delegati nei Mandamenti, agli Intendenti nelle Province e agli Intendenti Generali nelle Divisioni Amministrative, costituite da più Province (art.2). Nelle Città capi-luogo di divisione, nel 1848 esclusivamente le città di Torino e Genova, le funzioni di pubblica sicurezza erano affidate al Questore, posto sotto la dipendenza diretta dell'Intendente generale[20]. Nelle svolgimento delle proprie funzioni il Questore era "coadiuvato da Assessori", a loro volta assistiti da "Apparitori di pubblica sicurezza"[21]. La giurisdizione del Questore si estendeva su tutta la Provincia. Il Questore doveva essere scelto fra gli appartenenti all'ordinamento giudiziario mandamentale. Il Questore era scelto tra gli appartenenti all'ordine giudiziario.[22] La legge affidava competenze operative in tema di pubblica sicurezza del Corpo dei Reali carabinieri (art.4 comma 1), prevedendosi inoltre, nei centri maggiormente popolosi, quali le città capi-luogo di divisione amministrativa, la competenza di un corpo di nuova istituzione, quello dei Carabinieri Veterani (art. 4 comma 2). Le attribuzioni dei Carabinieri Veterani sono individuate dall'art.12. I Carabinieri Veterani, destinati ad operare affiancandosi ai Reali Carabinieri, erano sottoposti alla dipendenza dei loro capi militari, in relazione a ciò che riguardava la "disciplina", mentre erano posti a disposizione degli Ufficiali di Sicurezza Pubblica, in

[18] Ranelletti O., Polizia di sicurezza, in Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano, a cura di V.E. Orlando, Milano, Società editrice libraria, 1904, volume IV
[19] Ursi R., La sicurezza pubblica, Bologna, Il Mulino, 2022
[20] Articolo 2 comma secondo legge n.798/1848
[21] Articolo 2 comma secondo legge n.798/1848
[22] Articolo 5 comma secondo legge n.798/1848

relazione ai compiti di "(…) servizio di Pubblica sicurezza"[23]. Il legislatore provvede ad indicare i requisiti che dovevano possedere i soggetti che aspiravano ad entrare a far parte del sistema della pubblica sicurezza. All'articolo 5, infatti, è prescritto come gli Assessori dovevano possedere la laurea in legge, aver svolto la pratica legale e un anno di volontariato presso l'ufficio del pubblico ministero. I Delegati, invece, dovevano aver servito per almeno due anni, "con lode", lo Stato o un'altra Pubblica Amministrazione[24]. Da queste previsioni legislative pare emergere come il legislatore del 1848 avesse come obiettivo centrale il miglioramento della professionalizzazione del personale chiamato ad esercitare funzioni di ordine pubblico. Gli assessori e i Delegati, inoltre, per poter esercitare le proprie attribuzioni, oltre a possedere i requisiti indicati dal legislatore all'articolo 5, dovevano ottenere il voto favorevole del Consiglio Comunale in cui era fissata la loro residenza[25]. Preposti a portare ad esecuzione i provvedimenti di pubblica sicurezza erano i Reali Carabinieri (art. 4). L'Assessore e il Delegato, antesignani dei moderni funzionari di pubblica sicurezza, durante l'esercizio delle loro funzioni erano tenuti ad indossare un nastro tricolore per essere riconoscibili dalla popolazione. Le loro attribuzioni e doveri, indicati dalla legge, consistevano, tra gli altri, nel provvedere agli atti giudiziari e nel compiere le incombenze affidate dal codice di procedura penale e dalle altre leggi in vigore ai commissari di polizia, nel vegliare incessantemente e nel disciogliere gli assembramenti e le riunione in grado di turbare l'ordine pubblico, nel prestare aiuto e somministrare notizie ai magistrati , tribunali ed ufficiali del pubblico ministero inquirenti, oltre che prescrivere le modalità di esecuzione delle sentenze, nell'assicurare ad ogni cittadino il libero e pacifico godimento dei diritti civili e politici[26]. I Delegati dovevano, inoltre, "vigilare sul buon governo delle strade comunali del rispettivo mandamento, e riferire ai Sindaci e all'Uffizio di intendenza tutto ciò che può essere necessario pel miglioramento delle medesime"[27]. Gli ufficiali di pubblica sicurezza erano, inoltre, titolari del diritto di intervenire durante lo svolgimento di una riunione pubblica, quando la stessa rappresenti un pericolo per l'ordine pubblico. In questa occasione, gli ufficiali di pubblica sicurezza avevano facoltà di procedere allo scioglimento della riunione, previa intimazione ai partecipanti. Il rifiuto di obbedire all'ordine, da parte dei partecipanti alla riunione, legittimava l'uso immediato della forza da parte degli ufficiali[28].

[23] Articolo 12 legge n. 798/1848
[24] Articolo 5 commi terzo e quarto legge n. 798/1848
[25] Articolo 5 ultimo comma legge n. 798/1848
[26] Articolo 13 legge n. 798/1848
[27] Articolo 14 legge n. 798/1848
[28] Articolo 16 legge n. 798/1848

1.2.: Legge n.1404/1852: La nascita del Corpo delle Guardie di Pubblica Sicurezza

L'11 Luglio 1852 con la legge n.1404 viene istituito il Corpo delle Guardie di pubblica sicurezza. Il corpo delle Guardie di pubblica sicurezza rappresenta il diretto erede del corpo della Polizia di Stato come costituito dalla l.121/1981. Si trattava di un corpo ad ordinamento militare, posto alle dirette dipendenze del Ministero dell'Interno (art.1). Le Guardie di Pubblica Sicurezza assunsero i compiti che, nel previgente disegno organizzativo previsto dalle legge del 1848, spettavano agli Apparitori (art.5). Le Guardie di Pubblica Sicurezza assunsero quindi i compiti di vigilare sul territorio per prevenire il compimento di reati, con obbligo di riferirne immediatamente agli Assessori o al Questore. In caso di scoperta flagrante di reato, le Guardie dovevano procedere all'arresto del colpevole, e tradurlo "immediatamente" davanti all'ufficio dell'Assessore o Delegato più vicino al luogo dell'arresto. La legge del 1852 confermava, nella sostanza, il disegno organizzativo della pubblica sicurezza operato dal legislatore del 1848. Fu confermata la competenza in materia di pubblica sicurezza a livello centrale in capo al Ministro per gli affari interni, quella degli Intendenti Generali nelle Divisioni amministrative, degli Intendenti nelle Province e dei Sindaci nei Comuni[29]. Nelle città capoluogo di provincia di Genova e Torino fu confermata la competenza dei Questori. L'art.5 della legge, inoltre, al secondo periodo prevedeva la soppressione del corpo dei Carabinieri Veterani, istituito nel 1848; mentre fu confermata l'esistenza del Corpo dei Carabinieri Reali. Il sistema, quindi, risultante dalla riforma prevedeva la presenza di due corpi con competenze generali in materia di pubblica sicurezza, il Corpo dei Reali Carabinieri e le Guardie di Pubblica Sicurezza. Dottrina autorevole (Francini) ha analizzato i rapporti sussistenti tra i due corpi con competenze generali in materia di pubblica sicurezza, soffermando l'attenzione sulla dislocazione territoriale degli stessi. Come affermato da Francini "l'organico iniziale a disposizione del corpo delle Guardie di P.S. ammontava a circa 300 uomini, un numero molto esiguo se comparato a quello degli appartenenti al Corpo dei Reali Carabinieri, che poteva vantare all'epoca un contingente di circa 5000 unità. In virtù di ciò e delle esigenze di coordinamento tra i due corpi, si decise di concentrare il meno numeroso Corpo delle Guardie di Pubblica Sicurezza nelle grandi e medie città, mentre i Reali Carabinieri furono distribuiti capillarmente sul territorio, raggiungendo anche i piccoli centri rurali e più isolati"[30]. Questo criterio organizzativo è perdurato fino ai nostri giorni. La presenza della Polizia di Stato è, infatti, preponderante nelle città e nei grandi centri, mentre il corpo dei Carabinieri si caratterizza per avere una distribuzione più ampia sul territorio, raggiungendo anche i piccoli centri, dove sono numerose le "stazioni" dell'Arma dei Carabinieri. Si prevedeva la presenza dei Delegati nella città-capoluogo di divisione, che svolgevano le loro attività alle dirette dipendenze degli Intendenti[31]. Si prevedeva, inoltre, la possibilità di destinare dei "Delegati speciali" in Comuni che ne avessero fatto richiesta, anche qualora gli

[29] Articolo 1 legge n. 1404/1852
[30] Francini A., Storia della pubblica sicurezza (dalle origini alla polizia di prossimità), in https://questure.poliziadistato.it/statics/23/storia-della-p.s._1.pdf
[31] Articolo 2 legge n. 1404/1852

stessi non fossero Città Capi-luogo di Divisione o di Provincia[32]. Una disposizione particolare era quella prevista dall'articolo 15. Nella stessa si stabiliva l'incompetenza dei soggetti appartenenti all'amministrazione di pubblica sicurezza ad intervenire, con ordini di polizia, in relazione ad alberghi, trattorie, caffè, osterie, e luoghi analoghi, che venivano sottoposti alle esclusive dipendenze delle amministrazioni comunali. Si affidava, dunque, ai Comuni il rilascio delle licenze per l'esercizio di tali attività, mentre agli Ufficiali di pubblica sicurezza spettava unicamente il compito di sorvegliare sull'osservanza delle leggi che prescrivevano lo svolgimento di tali attività.

1.3.: Legge 2248/1865: estensione della legislazione sabauda al territorio del Regno d'Italia

Sul settore della pubblica sicurezza intervenne la legislazione di unificazione amministrativa (l.2248/1865). Come sottolineato in dottrina, la legislazione del 1865 in materia di sicurezza pubblica è portatrice di una visione "autoritaria" nei rapporti con in cittadini. Questa visione fu legittimata dal Consiglio di Stato che nel parere reso sul progetto di legge affermò che "è ben vero che alcune disposizioni possono, forse senza fondamento, essere appuntate come troppo restrittive di quella libertà che vuole essere consentita ai cittadini, ma non v'è luogo a temere che sorgano serie obiezioni dacché l'applicazione per lo passato fattone dal governo gli hanno acquisto l'appoggio della gente onesta e ossequiante della legge"[33]. Come sottolineato dalla dottrina, "si teorizzò una suddivisione della società in due classi ben distinte, nel quale il discrimine tra una garanzia piena dei diritti e una garanzia condizionata o parziale dipendeva dall'accesso alla proprietà, al lavoro stabile, alla fissa dimora"[34]. Allorquando non ricorrono questi requisiti, si innesca una compressione delle libertà statutarie del cittadino, attraverso gli strumenti preventivi propri del diritto di polizia. L'allegato B è totalmente dedicato al tema della pubblica sicurezza. Il testo di legge è organizzato in tre titoli, relativi, rispettivamente, all'organizzazione del personale, alle disposizioni di pubblica sicurezza e alle pene. Essa elencava i compiti spettanti ad ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza individuandoli in "… osservanza delle leggi ed al mantenimento dell'ordine pubblico, e specialmente a prevenire i reati, a far opera per sovvenire a pubblici o privati infortuni, uniformandosi a tal uopo alle leggi e agli ordini dell'autorità competente […] prestare la loro opera alla composizione dei privati dissidi a richiesta delle parti, e distendere verbali della seguita conciliazione e dei patti relativi"[35]. Con tale normativa si cercò di

[32] Articolo 3 legge n. 1404/1852
[33] Ursi, La sicurezza pubblica, Bologna, Il Mulino, 2022
[34] Ursi, La sicurezza pubblica, Bologna, Il Mulino, 2022
[35] Articolo 9 legge n. 2248/1865 allegato B

differenziare per la prima volta il ruolo di coloro i quali, all'interno dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, esercitavano dei poteri autonomi, per così dire di direzione, da coloro i quali invece esercitavano un ruolo meramente esecutivo e, di conseguenza, "concorrevano" al funzionamento dell'Amministrazione stessa[36]. La legge non apportava modifiche di rilievo al sistema organizzativo risultante dalla precedente legislazione sabauda. Per cui si può affermare che la stessa si limitò ad estendere l'applicazione della legislazione precedente all'intero territorio del Regno d'Italia. Innanzitutto, si provvide ad adattare il previgente sistema organizzativo alla nuova realtà territoriale, come individuata dall'allegato A della stessa legge 2248/1865 (c.d. "legge comunale e provinciale"). Per questo motivo, per poter comprendere la fisionomia complessiva del sistema di gestione della pubblica sicurezza del neonato Regno d'Italia, è necessario una lettura sistematica dei due allegati A e B. L'allegato B si apriva ribadendo che "l'amministrazione di pubblica sicurezza è diretta dal Ministro dell'Interno, e per esso dai Prefetti e Sotto-Prefetti" (art.1). Al secondo comma affermava la dipendenza funzionale dell'arma dei Reali Carabinieri, a livello centrale, dal Ministro dell'Interno e, a livello provinciale, da Prefetti e Sotto-Prefetti; e la dipendenza gerarchica dei Questori, Ispettori, Delegati e Applicati di Pubblica Sicurezza dalle figure di vertice indicate dal primo comma. La regolamentazione della figura prefettizia si trovava nell'Allegato A. Nel nuovo ordinamento amministrativo del Regno d'Italia, che prevedeva la suddivisione del territorio in Province, Circondari, Mandamenti e Comuni (art.1 All. A l. 2248/1865), il Prefetto rappresentato un organo decentrato del potere esecutivo in Provincia. Si prevedeva l'istituzione di un Prefetto e di un Consiglio di Prefettura in ogni Provincia (art.2 all.A l.2248/1865). Le competenze del Prefetto erano indicate nel "rappresentare il potere esecutivo in ogni provincia", "sopraintendere alla pubblica sicurezza, aver diritto di disporre della forza pubblica e di richiedere la forza armata". Venne prevista, inoltre, l'istituzione di una figura, quella del Sotto-Prefetto. La competenza territoriale dei Sotto-Prefetti era limitata ai Circondari. Erano sottoposti alla dipendenza gerarchica del Prefetto, del quale erano tenuto ad eseguire gli ordini. Tutta l'attività del Sotto-Prefetto era posta sotto la direzione del Prefetto, al quale doveva riferire immediatamente nei casi di urgenza. Come rilevato da Tosatti, al prefetto venne affidato un numero assai rilevante di funzioni in quanto rappresentante del Ministero dell'Interno in periferia e capo dell'Ufficio di prefettura; dall'altro, in quanto rappresentante massimo dell'esecutivo nella provincia, si assommarono nella sua figura una serie di compiti di rilevante importanza[37]. Sempre secondo Tosatti, il ruolo centrale del Prefetto all'interno dell'amministrazione italiana era, inoltre, confermato anche dal fatto che essi godevano della "garanzia amministrativa". In sostanza essi non potevano essere chiamati a rendere conto dell'esercizio delle loro funzioni se non dalla superiore autorità amministrativa, né essere sottoposti a procedimento penale per gli atti compiuti nell'esercizio delle loro funzioni, senza autorizzazione del Re[38]. La conferma di questo

[36] Francini, Storia della pubblica sicurezza (dalle origini alla polizia di prossimità), in https://questure.poliziadistato.it/statics/23/storia-della-p.s._1.pdf
[37] Giovanna Tosatti, Storia del Ministero dell'Interno: Dall'Unità alla regionalizzazione (Il Mulino/Ricerca)
[38] Giovanna Tosatti, Storia del Ministero dell'Interno: Dall'Unità alla regionalizzazione (Il Mulino/Ricerca)

principio si trova nell'art.8 dell'allegato A, che affermava che "Il prefetto e i sotto- prefetti, e coloro che ne fanno le veci, non possono essere chiamati a rendere conto dell'esercizio delle loro funzioni, fuorché dalla superiore autorità amministrativa, né sottoposti a procedimento per alcun atto di tale esercizio senza autorizzazione del Re, previo parere del Consiglio di Stato".

Tornando all'allegato B, all'art.2 si prevedeva l'istituzione degli uffici di questura nelle città capoluogo di provincia con più di 60.000 abitanti; e si indicava nel circondario di residenza l'ambito territoriale di competenza del questore, che era assistito nell'esercizio delle sue funzioni dagli Ispettori. L'art.4 confermava la competenza in materia di pubblica sicurezza del Sindaco, quale ufficiale del Governo, sotto la direzione del Prefetto o del Sotto-Prefetto, nei comuni nei quali non vi era la presenza di un ufficiale di pubblica sicurezza. Centrale era anche l'art.6, che dettava il quadro complessivo delle forze di polizia erano destinatarie di compiti in materia di pubblica sicurezza. Oltre ai "reali carabinieri", alle "guardie di pubblica sicurezza", alle "guardie forestali", "municipali" e "campestri", forze dotate di una competenza generale in materia, al secondo comma si prevedeva la possibilità per il Ministro dell'Interno di attribuire compiti di pubblica sicurezza anche a ulteriori corpi, quali le "guardie doganali", le "guardie daziarie", le "guardie telegrafiche e delle strade ferrate", e persino ai "cantonieri" che avessero prestato apposito giuramento. Da questa disposizione emerge la pluralità dei corpi che, con maggiori o minori poteri, si vedevano attribuire una qualche funzione nell'ambito del sistema della pubblica sicurezza. Una norma peculiare era l'art.7. Essa attribuiva ai proprietari terrieri la possibilità di reclutare guardie particolari per la custodia delle loro terre. La nomina delle guardie doveva essere approvata dal Prefetto, ed inoltre le Guardie dovevano essere in possesso di determinati requisiti, che sarebbero stati individuati da successivi regolamenti da emanarsi. Inoltre, si prevedeva la necessità che gli stessi prestassero giuramento dinnanzi al giudice del mandamento nel quale avrebbero dovuto prestare la loro opera. Sostanzialmente si attribuiva compiti di pubblica sicurezza anche a privati cittadini, ponendo a fondamento della stessa l'esigenza di salvaguardare i proprietari terrieri dai pericoli di turbamento dei loro possedimenti, particolarmente sentiti in quel periodo storico. Il Regno d'Italia, infatti, si trovava ad affrontare le prime manifestazioni di opposizioni al governo, come in particolare il brigantaggio nell'Italia Meridionale. Il brigantaggio divenne in breve lasso di tempo un fenomeno così esteso nelle regioni meridionali da divenire una vera e propria emergenza nazionale. Il governo centrale decise di rispondere in modo deciso, attraverso l'emanazione della legge 1409/1863 (c.d. "legge Pica"), con lo scopo preciso di eliminare il brigantaggio e qualsiasi forma di resistenza armata nelle provincie meridionali. La legge, nata come provvedimento emergenziale, fu più volte prorogata e rimase in vigore fino al 31 Dicembre 1865. Tuttavia, alcuni istituti introdotti per la prima volta dalla legge furono assorbiti da legislazioni successive, trasformandosi quindi da istituti eccezionali in strumenti ordinari per la tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico, quale, ad esempio, l'istituto del "domicilio coatto", che, introdotto con la legge Pica, fu recepito dalla stessa legge 2248/1865 all.B. Lo stesso sarebbe sopravvissuto fino al 1926, quando fu trasformato in "confino di polizia" dal T.U.L.P.S. emanato in quell'anno dal regime

fascista. La legge prevedeva la possibilità che, in caso di insufficienza o non disponibilità di personale dei corpi normalmente addetti a funzioni di pubblica sicurezza, ossia Carabinieri Reali e Guardie di Pubblica Sicurezza, le autorità di pubblica sicurezza potessero incaricare dell'esecuzione degli ordini anche la "milizia nazionale e la truppa" (art.15). Sostanzialmente si apriva la strada alla possibilità che anche l'esercito regolare potesse essere investito, in particolare circostanze e nel rispetto di determinati limiti fissati dalla stessa legge negli articoli seguenti, di attribuzioni in materia di pubblica sicurezza. Le condizioni e i limiti erano posti dagli articoli seguenti. Si prevedeva che la forza armata incaricata di eseguire compiti in materia di pubblica sicurezza, pur non cessando di essere sotto il comando gerarchico dei suoi capi militari, era sottoposta alla dipendenza funzionale dei funzionari di pubblica sicurezza, alla cui direzione doveva rispondere per l'espletamento di quello specifico incarico. Inoltre, si prevedevano speciali disposizioni per il caso in cui la forza armata, nell'esercizio delle sue attribuzioni in materia, avesse proceduto ad un arresto. Si stabiliva che l'arrestato doveva essere condotto, nel minor tempo possibile, all'autorità locale di pubblica sicurezza, ovvero alla autorità dalla quale era stato rilasciato il mandato di cattura. In ogni caso, inoltre, entro le ventiquattro ore successive, il fermato doveva essere condotto dinanzi all'autorità giudiziaria, affinché la stessa emanasse il provvedimento di convalida dell'arresto. Infine, gli articoli 21 e 22 ponevano delle indicazioni importanti in relazione ai rapporti intercorrenti tra le diverse autorità di pubblica sicurezza. Si prevedeva infatti la facoltà dei prefetti di sospendere, per un periodo massimo di tre mesi, i funzionari che fossero venuti meno ai propri doveri o che avessero posto in essere infrazioni nell'esercizio delle loro funzioni, in attesa del compimento del procedimento innanzi al consiglio di disciplina[39], presente in ogni capoluogo di provincia. Il prefetto aveva l'obbligo di riferirne immediatamente al Ministro dell'Interno, il quale avrebbe dovuto confermare o meno lo stesso provvedimento, e nel caso di verifica positiva, determinare il periodo di sospensione dal servizio del funzionario, per un periodo comunque non eccedente i tre mesi. Nel titolo II erano contenute tutte quelle norme relative al mantenimento dell'ordine pubblico, che regolavano nel dettaglio numerose fattispecie, e a cui seguiva la previsione delle pene per le infrazioni di tali disposizioni, cui era dedicato il titolo III. Le disposizioni, che avevano una ricaduta diretta sulla vita dei cittadini, erano volte a proteggere i quattro valori fondamentali della dimensione pubblica: ordine, moralità, incolumità, proprietà (Tosatti). L'impostazione di fondo che emergeva dalle disposizioni del presente titolo era data dalla presunta divisione della società in due categorie ben distinte, ossia cittadini comuni e soggetti ad "alta pericolosità sociale". Gli appartenenti alla seconda categoria, destinatari della maggior parte della normativa, erano sottoposti ad uno stringente controllo di polizia, che si esplicava sia attraverso l'imposizione di obblighi e restrizioni allo svolgimento di tutta una serie di attività ad impatto sociale, sia attraverso uno stretto controllo sui movimenti e sulle condotte di vita degli stessi (Tosatti). Mendicanti, oziosi e vagabondi erano spesso sottoposti a provvedimenti quali l'ammonizione, la sorveglianza speciale ed il domicilio coatto. Una delle caratteristiche proprie di questa legislazione fu infatti l'enorme ampliamento

[39] Il consiglio di disciplina, istituito a livello provinciale, era presieduto dal prefetto o dal questore e composto da due ufficiali dell'esercito, da un consigliere di prefettura e da un delegato di pubblica sicurezza.

degli istituti di prevenzione di tipo amministrativo. Gli stessi erano infatti applicati dalle autorità di pubblica sicurezza senza la previa instaurazione e conclusione di un procedimento penale davanti l'autorità giudiziaria, e quindi sottraevano i destinatari da rimedi giurisdizionale effettivi ed efficaci. Gli spazi di garanzia delle libertà individuali dei cittadini, che si stavano progressivamente ampliando in ambito penale anche a seguito dell'emanazione del Codice penale Zanardelli del 1890, non trovavano un'adeguata applicazione nel settore delle misure di prevenzione. Parte della dottrina del tempo aveva criticato alcune disposizioni e istituti della nuova legislazione per incompatibilità con alcuni principi cardine emergenti dallo Statuto Albertino. Lo Statuto, infatti, agli art. da 24 a 32, dedicati alle libertà, riconosceva l'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge, attribuiva a tutti il godimento dei diritti civili e politici, riconosceva i diritti di libertà personale, di domicilio, di stampa e di riunione; l'inviolabilità della proprietà, salvo motivi di pubblico interesse e previa corresponsione di una giusta indennità. Nonostante queste perplessità, la normativa era formalmente rispettosa dei principi dello Statuto. Infatti, l'aver delegato alle autorità di pubblica sicurezza la comminazione e la responsabilità delle misure di carattere preventivo, da comminare in assenza di un fatto criminoso, rispettava formalmente il principio di legalità in materia penale come regolamentato dallo Statuto. Istituti cardine, come già sottolineato in precedenza, erano il domicilio coatto, la sorveglianza speciale e le norme previste dalle sez. IX e X del Titolo II, che avevano come destinatari diretti, rispettivamente, "Mendicanti" e "Oziosi e Vagabondi", Il domicilio coatto, come già ricordato in precedenza, rappresentava una novità della legislazione del 1865. Era stato introdotto per la prima volta nell'ordinamento del Regno con la legge Pica, per far fronte al fenomeno del brigantaggio, e da strumento eccezionale era stato assorbito dalla legislazione del 1865, divenendo strumento ordinario di tutela dell'ordine pubblico. La sorveglianza speciale era già prevista dalla legislazione precedente (legge n. 6/1854 e legge n.3720/1859), ma trovò un'ampia e dettagliata regolamentazione. Ciò che emerge con maggior forza è l'ampio margine di discrezionalità di cui i prefetti godevano nell'applicazione concreta di tali misure; cui si accompagnava una sostanziale insindacabilità dei provvedimenti dagli stessi emanati, in quanto trovava applicazione il già ricordato art.8 all.A, in base al quale solo la "superiore autorità amministrativa" poteva chiamare i prefetti a rendere conto dell'esercizio delle loro funzioni.

Come sottolineato dalla dottrina (Mori) nel complesso l'impostazione generale della legislazione del 1865 rifletteva una visione autoritaria dei rapporti Stato-cittadini (o, per meglio dire, sudditi), sia da un punto di vista organizzativo, che in relazione alla disciplina concreta dei singoli istituti. Secondo Mori "la legge rinvigoriva una risalente potestà disciplinare dello Stato grazie all'efficacia del tutto nuova dell'atto amministrativo, applicandola a una vasta gamma di attività e di comportamenti sociali, con effetto su numerose categorie di soggetti"[40]. Tosatti sottolinea come approfittando della indeterminatezza e flessibilità delle norme, come dell'ampio margine di discrezionalità lasciato alle autorità di pubblica sicurezza, l'azione

[40] Mori S., Sicurezza pubblica/diritti (all.B), in "amministrare", Il Mulino, n.1/2015

dei Governi che si succedettero fu caratterizzata da un'impronta repressiva indiscriminata[41] sia nei confronti delle categorie sociali considerate pericolose che verso le forme di dissenso politico manifestatesi in quel periodo[42]. Tuttavia, la dottrina (Mori e Tosatti) ha individuato anche aspetti positivi della nuova disciplina. In particolare, rispetto alla legislazione pregressa vigente nel Regno di Sardegna sono da segnalare gli importanti progressi che furono compiuti dalla legislazione del 1865 in tema di "certezza del diritto" e "principio di legalità". Come evidenziato da Mori, il "principio di legalità" fissava dei limiti procedurali, seppur minimi e non compiutamente definiti, alle attività delle autorità di polizia. Inoltre, l'intervento successivo del giudice, chiamato, ad esempio a confermare il provvedimento di polizia già precedentemente emanato dal personale di pubblica sicurezza, "rappresentava un contrappeso alla discrezionalità delle autorità di PS nella fase di esercizio dei loro poteri di denuncia e comportava elementi di inchiesta, ammettendo controdeduzioni da parte del soggetto denunciato"[43]. Il grande merito della riforma fu quello di avere riunito e sistematizzato, in un unico corpus normativo, la disciplina di riferimento in materia di pubblica sicurezza. Ma, come si osserverà già nel prossimo paragrafo, gli eventi dei quindici anni successivi comporteranno nuovi interventi nel settore da parte del legislatore, spesso dettati da emergenze contingenti, che portarono nuovamente ad una rottura dell'unitarietà della disciplina.

2.1: La legge n. 6144/1889 e la legge n. 7321/1890

Gli anni a cavallo tra la fine del XIX e inizio XX secolo furono tumultuosi e caratterizzati dall'esplosione di fenomeni, quali l'anarchismo, che misero a dura prova la gestione dell'ordine pubblico. Le misure varate, in particolare nell'ultimo quarto dell'Ottocento, furono caratterizzati dall'ottica emergenziale. Si puntò sull'emanazione di provvedimenti emergenziali, giustificati nei confronti dell'opinione pubblica dalla necessità di utilizzare il "pugno forte" data la situazione contingente, piuttosto di procedere nella direzione di rendere più efficiente e moderna l'istituzione, dotandola dei mezzi e degli strumenti necessari per i gravosi compiti che si trovò costretta ad affrontare. Tra il 1880 e il 1890 una serie di riforme successive, promosse dal governo Crispi, anche in questo caso giustificate dal contesto emergenziale e quindi di per sé poco sistematiche, si rivelarono in realtà portatrici di profonde innovazioni. In particolare, le due riforme furono la legge 7321/1890 e il t.u.5888/1890, approvato con r.d. 6144/1889. I due interventi normativi possono essere letti in un'ottica integrata, in quanto la legge del 1890 si concentrava sugli aspetti organizzativi, mentre il testo unico andava a riformare la disciplina in materia di disposizioni di pubblica

[41] Tosatti G., Sicurezza pubblica, organizzazione centrale e periferica (all.B), in "amministrare, Il Mulino, n.1/2015
[42] Le azioni repressive dello Stato furono particolarmente dirette nei confronti delle associazioni anarchiche ritenute responsabili di numerosi attentati che si verificarono in quel periodo storico, tra le quali anche quella che portò all'uccisione del Re Umberto I nel 1900, e poi nei confronti del Partito Socialista che fu sciolto da Crispi nel 1894.
[43] Mori. Sicurezza pubblica/diritti (all. B), in "amministrare", Il Mulino, n. 1/2015

sicurezza. Da un punto di vista organizzativo, come evidenziato da Ursi, la legge 7321/1890 pose, anzitutto, "una più marcata differenziazione delle competenze spettanti a livello periferico tra il prefetto e il questore, organo politico-amministrativo il primo e tecnico-operativo il secondo, con il riconoscimento in capo al Questore di un limitato potere di ordinanza; e portò alla creazione del Corpo delle guardie di città nel quale confluirono, sempre sotto le dipendenze del Ministro dell'Interno, il Corpo delle guardie di pubblica sicurezza e alcuni corpi di polizia locale"[44]. Per quanto concerne il primo punto, ossia la ridefinizione delle competenze tra Prefetto e Questore a livello periferico, la nuova disciplina si trova delineata agli art. 3 ss. della suddetta legge. Si prevedeva, nei Capoluoghi di Provincia, l'istituzione di un ufficio provinciale di pubblica sicurezza alle dipendenze del Prefetto; nelle città Capoluogo di Provincia con popolazione superiore ai 100.000 abitanti, la direzione dell'ufficio poteva essere affidata ad un Questore (art.4). Per quanto riguarda le attribuzioni del Questore, la legge prevedeva che, nel circondario di sua residenza, lo stesso avesse tutte le attribuzioni in materia di pubblica sicurezza spettanti al sottoprefetto, e potesse avere alla sua dipendenza uffici di sezione. Inoltre, con una disposizione di particolare importanza, l'art.7 attribuiva ai questori (oltre che ai prefetti e ai sottoprefetti), la possibilità, in caso di urgenza, di "ordinare la esecuzione delle loro ordinanze anco fuori della rispettiva circoscrizione, per mezzo di qualsiasi ufficiale o agente di pubblica sicurezza da essi dipendente…". Con questa disposizione si riconosceva implicitamente in capo al Questore, per la prima volta, un, seppur limitato, potere di ordinanza (Ursi). Si rimarcava la distinzione in periferia tra ruolo politico, del Prefetto e del Sottoprefetto, e ruolo operativo, da parte del Questore. Il Corpo delle guardie di città, invece, nacque dall'intenzione del Governo di voler riunire tutte le forze di polizia presenti sul territorio al fine di dispiegare le stesse, in maniera stabile, nelle grandi città, sull'esempio di quanto avveniva in altre nazioni europee (Francia, Inghilterra). L'istituzione del nuovo corpo, nelle intenzioni del legislatore nato per razionalizzare i vari corpi di polizia esistenti e garantirne un funzionamento più efficiente e sottolinearne l'unicità della direzione alle dipendenze delle prefetture e delle questure, fu, tuttavia, un tentativo fallimentare. I Comuni si opposero nettamente alla nuova riforma, nel timore di perdere le proprie prerogative in materia. Il fallimento del legislatore emerge in maniera evidente dall'art.19 della citata legge. Nella stessa si prevedeva che la soppressione delle guardie municipali in uno o più comuni, ad opera del Ministro dell'Interno, si sarebbe dovuta fondare solo sulla presenza di "gravi motivi d'ordine pubblico", e solo in questo caso i compiti spettanti alle guardie municipali sarebbero state affidate alle Guardie di Città. Mentre i Sindaci, previa deliberazione del Consiglio Comunale, avrebbero potuto procedere di propria iniziativa alla sostituzione della polizia municipale con le Guardie di Città. Di fatto, le amministrazioni comunali riuscirono a mantenere la scelta sulla possibilità o meno di procedere allo scioglimento dei corpi municipali, mentre l'intervento del Ministro dell'Interno sarebbe stato considerato del tutto eccezionale, e esercitabile solo in presenza di "gravi motivi", che lo stesso avrebbe dovuto indicare.

[44] Ursi, La sicurezza pubblica, Bologna, Il Mulino, 2022

Il testo unico 5888/1888, convertito in legge 6144/1889 si articolava in tre titoli: Disposizioni relative all'ordine pubblico e all'incolumità pubblica (Titolo I); Disposizioni relative agli spettacoli, esercizi pubblici, agenzie, tipografie, affissioni, mestieri, girovaghi, operai e domestici (Titolo II); Disposizioni relative alle classi pericolose della società (Titolo III). Il titolo I regolamentava le attività sociali rilevanti per l'ordine pubblico e gli atti nocivi della pubblica incolumità. Di questa prima parte è da sottolineare l'accresciuto interesse per la libertà di riunione, cardine della nuova riforma e sottoposta a restrizioni più pesanti rispetto al passato, come, ad esempio, l'obbligo di preventiva comunicazione all'autorità di pubblica sicurezza, pena il divieto di svolgimento, che in caso di violazione, comportava l'arresto fino a tre mesi. Il titolo II regolava mestieri e attività commerciali, che tradizionalmente si ritenevano incidenti nella sfera dell'incolumità pubblica. L'innovazione più significativa relativa alle disposizioni di questo secondo titolo riguardava il trasferimento del potere deliberativo dalla giunta municipale alle autorità di pubblica sicurezza in relazione alla concessione delle licenze e alla determinazione degli orari di chiusura delle attività commerciali[45]. Il terzo titolo era invece dedicato alle "classi pericolose" della società. Dunque, come si può osservare, anche la presente legislazione manteneva e confermava l'impostazione già presente nella precedente legislazione del 1865. Si continuava a legittimare la distinzione della società in due categorie ben distinte, "comuni cittadini" e "soggetti pericolosi". A queste classi, oltre alle tradizionali categorie degli oziosi, mendicanti e vagabondi, si aggiungevano quelle dei "camorristi" e dei "diffamati", ossia quei soggetti che venivano considerati dalla "pubblica voce come abitualmente colpevoli" di delitti, pur quando fossero stati addirittura prosciolti. Gli istituti di prevenzione sui quali la legge poneva maggiore attenzione erano gli stessi che facevano ormai stabilmente parte dell'armamentario delle autorità di pubblica sicurezza, quali l'ammonizione e il domicilio coatto. Da segnalare in modo positivo è, però, il tentativo del legislatore di incrementare l'applicazione agli stessi di strumenti di controllo giurisdizionale esercitabili dall'autorità giudiziaria. Ad esempio, si attribuiva l'adozione del provvedimento di ammonizione ad un giudice di grado più elevato, il presidente del tribunale[46]. Inoltre, all'imputato era consentito di avvalersi di un difensore e anche di ricorrere in cassazione avverso il provvedimento[47]. Nonostante queste innovazioni, sicuramente apprezzabili, le disposizioni della nuova legge di pubblica sicurezza restavano ancora non pienamente sottoposte ai principi fondamentali dello Statuto. La situazione si aggravò in seguito agli eventi che si verificarono negli anni seguenti, e che spinse il Governo ad emanare nuovi provvedimenti emergenziali. In seguito agli scontri e alle poteste, nel 1894, il Governo emanò le leggi 314, 315, 316 c.d. "leggi antianarchiche". In particolare, la 316, intitolata "provvedimenti eccezionali di pubblica sicurezza" era la più

[45] Mori, Sicurezza pubblica/diritti (all.B), in "amministrare", Il Mulino, n.1/2015
[46] Mori, Sicurezza pubblica/diritti (all.B), in "amministrare", Il Mulino, n.1/2015
[47] Mori, Sicurezza pubblica/diritti (all. B), in "amministrare", Il Mulino, n.1/2015

critica perché, oltre ad estendere i casi per l'assegnazione al domicilio coatto e a dare una nuova disciplina a questa misura repressiva amministrativa, conteneva tre articoli che di fatto limitavano le libertà di espressione e di associazione: gli art. 3 e 4, per l'arresto preventivo e l'assegnazione al domicilio coatto di «coloro che abbiano manifestato il deliberato proposito di commettere vie di fatto contro gli ordinamenti sociali», l'art. 5 per divieto delle «associazioni e riunioni che abbiano per oggetto di sovvertire per vie di fatto gli ordinamenti sociali». Destinatari delle misure repressive, come già il nome lascia intendere, erano gli anarchici, considerati il maggior pericolo al mantenimento dell'ordine pubblico. Ma furono colpiti anche altri gruppi di opposizione parlamentare e, addirittura, il Partito Socialista, che il 22 Ottobre dello stesso anno venne sciolto con un provvedimento speciale. Da questo momento in poi, la questione della gestione dell'ordine pubblico assunse i caratteri di vera e propria emergenza. La polizia, che già non godeva del favore dell'opinione pubblica, fu accusata di reprimere con particolare violenza gli scioperi e le manifestazioni di piazza, particolarmente numerosi in questo periodo. Soltanto col volgere del nuovo secolo si sarebbe verificato un cambiamento nella gestione della sicurezza pubblica, privilegiando la possibilità di ricorrere al dialogo prima di autorizzare l'uso della forza nelle manifestazioni. A rendere ancora più sentito il tema della sicurezza pubblica contribuì il verificarsi di due eventi che ebbero una grande eco nell'opinione pubblica. Nel 1898 Il Generale Bava Beccaris non esitò ad utilizzare cannoni e moschetti sulla folla che protestava a Milano per l'aumento del prezzo del pane. Questo evento fu particolarmente significativo per lo scontro tra autorità che si verificò per la gestione della piazza. Secondo le fonti dell'epoca (Paloscia), il prefetto di Milano dell'epoca, Antonio Winspeare, fautore di un approccio improntato al dialogo nei confronti dei manifestanti, si scontrò ripetutamente con il generale Bava Beccaris, ma non riuscì ad evitare il triste epilogo[48]. Il generale, sostenuto dal Presidente del Consiglio in personale dell'epoca Di Rudinì, riuscì a far passare la propria linea di tolleranza zero e il risultato fu un massacrò che lasciò sul terreno circa cento morti e più di cento cinquanta feriti. Gli strascichi di questa vicenda si prolungarono nel tempo, in quanto due anni dopo, lo stesso Umberto I venne ucciso da un anarchico, Gaetano Bresci, che voleva vendicare le vittime del 1898. Questi due drammatici eventi contribuirono a riportare il tema dell'ordine pubblico al centro del dibattito politico. Le esigenze di sicurezza portarono ad una interpretazione ancora più restrittiva dei diritti di libertà statutariamente riconosciuti, accompagnata da una applicazione largamente discrezionale dei poteri di polizia. Il tema del rapporto tra libertà individuale e potestà amministrativa venne indagato anche da autorevole dottrina. Per Santi Romano i diritti di libertà rappresentavano "facoltà concesse ai sudditi di rimuovere gli impedimenti frapposti da un organo dello Stato ad un'attività che la legge loro riserva o per lo meno non vieta"[49]. Come evidenziato da Ursi, in sostanza, la visione consolidata nella cultura giuridica liberale italiana intendeva l'ordine pubblico come l'oggetto di una funzione amministrativa "conservatrice" essenziale per assicurare l'esistenza dello Stato e la civile convivenza tra i cittadini; mentre i diritti di liberà statutariamente riconosciuti non rappresentavano altro che il limite esterno al potere

[48] Paloscia A., I segreti del Viminale, Roma, Newton Compton editore, 1994
[49] Ursi, La sicurezza pubblica, Bologna, Il Mulino, 2022

amministrativo, ossia quello spazio nel quale l'autorità amministrativa è priva di una norma attributiva dei poteri di intervento. "È possibile affermare che la sicurezza rappresenta, quindi, il fine di interesse pubblico da perseguire attraverso l'attività autoritativa della polizia e opera come eccezione alla pienezza di esercizio dei diritti soggettivi"[50]. Tuttavia, la discrezionalità propria dei provvedimenti di polizia spesso portava ad un superamento di questo "limite esterno", comprimendo di fatto quello spazio di libertà dei cittadini che, nell'ottica statutaria, avrebbe dovuto restare indenne da qualsiasi ingerenza dei pubblici poteri. Lo stesso Santi Romano metteva in guardia da un'interpretazione ampia della discrezionalità amministrativa sottostante ai poteri di polizia. Egli sottolineava che "i poteri di polizia in sostanza non sono che limiti ai cosiddetti diritti di libertà, onde la facilità nell'eccedere nell'esercizio di essi, massime quando si tratti di poteri discrezionale"[51].

2.2: RD 1442/1919

Nei primi anni del XX secolo, si assiste ad una radicale trasformazione del modello di Stato. Si assiste ad una espansione del diritto amministrativo e si verifica una contestuale proliferazione degli apparati burocratici. A livello centrale, il Ministro dell'Interno diviene il punto di stabile riferimento della trasformazione economica e sociale, assicurando l'ordine, la proprietà e le libere istituzioni[52]. Si verifica un deciso mutamento di rotta nella gestione dell'ordine pubblico e delle manifestazioni di piazza. I Governi che si susseguono, guidati da Giolitti, si fanno promotori di una politica di "conciliazione" con le Piazze attraverso un dialogo con i manifestanti piuttosto che intervenire in maniera repressiva. In questo contesto, assumono un ruolo centrale i Prefetti. La figura prefettizia viene investita dall'esecutivo del ruolo cardine di "mediatore dei conflitti sociali" (Ursi), con il compito di ricercare il dialogo sul terreno in occasione di proteste e manifestazioni potenzialmente pericolose per l'ordine pubblico. Proprio per far fronte a queste nuove esigenze, si consolida in questo periodo la netta e definitiva separazione, a livello locale, tra il momento politico di gestione della sicurezza e il momento tecnico-operativo delle funzioni in materia di ordine pubblico (Francini)[53]. Il prefetto, per concentrarsi sui propri compiti di gestore politico delle conflittualità sociali, viene liberato dalle gravose incombenze operative, affidate pienamente ai Questori. In questo senso si procede ad una progressiva estensione e rafforzamento delle attribuzioni operative in favore dei Questori. Il Regio Decreto 216/1905 qualifica il Questore come autorità di pubblica sicurezza nel circondario del capoluogo. Il quadro organizzativo risultante prevede, dunque, la presenza, in ogni città capoluogo di Provincia, di un ufficio provinciale di pubblica sicurezza, alle dipendenze del Prefetto, ma

[50] Ursi, La sicurezza pubblica, Bologna, Il Mulino, 2022
[51] Ursi, La sicurezza pubblica, Bologna, Il Mulino, 2022
[52] Ursi, La sicurezza pubblica, Bologna, Il Mulino, 2022
[53] Francini, Storia della pubblica sicurezza

diretto, con ampia autonomia, dal Questore. Dal quale, a loro volta, dipendevano gli uffici del Commissariato e le delegazioni suburbane.

Il punto di arrivo di questo processo si ha con l'emanazione della legge 1442/1919, ultima riforma in tema di pubblica sicurezza prima dell'avvento del periodo totalitario. La legge al Titolo II, rubricato "Riordinamento degli uffici locali e del personale di pubblica sicurezza", procede innanzitutto a una rivisitazione dei gradi nella carriera degli ufficiali di pubblica sicurezza, individuati in: Questore, Vicequestore e Commissario e prevedendo che la promozione al grado di questore veniva fatta esclusivamente tra "i commissari che siano stati dichiarati idonei ad esercitare le funzioni di vice questore e che abbiano esercitato per almeno un triennio" (art.4). Inoltre, si prevede l'istituzione, nelle città capoluogo di Provincia, alle dipendenze del prefetto, di un ufficio provinciale di pubblica sicurezza al quale era preposto un Questore. Mentre nelle città capoluogo di circondario, alle dipendenze di un sottoprefetto, era stabilito un ufficio circondariale di pubblica sicurezza, al quale veniva preposto un commissario (art.3). Con la stessa si prevedeva la istituzione del Corpo degli Agenti Investigativi, corpo ad ordinamento civile dotato di compiti investigativi e tecnici. Con la legge 1790/1919, di poco successiva, si provvide alla soppressione del Corpo delle guardie di città, che confluirono nel nuovo corpo della "Regia guardia della pubblica sicurezza". Il nuovo corpo avrà vita breve, in quanto già nel 1922 Mussolini, pochi mesi dopo la marcia su Roma, provvide alla sua soppressione, con il Decreto-legge n.1680/1922 (Carrer)[54]. Il periodo liberale era nel frattempo terminato. Una delle maggiori debolezze del sistema dell'amministrazione della pubblica sicurezza che è possibile riscontrare nel periodo liberale può essere individuato nell'eccessive numero di riforme che si sono susseguite nel tempo sul tema. Come sottolineato dalla dottrina, "quasi tutte le riforme in tema di pubblica sicurezza sono state emanate in un'ottica emergenziale, per rispondere a situazioni contingenti presenti nel Regno o alle pressioni dell'opinione pubblica, sempre molto critica rispetto ai metodi utilizzati dalle forze dell'ordine; nessuna delle riforme si è concentrata sul profilo sistematico, per provare a porre un argine alle carenze strutturali e ai problemi che l'amministrazione stessa si trascinava con sé da lungo periodo"[55]. In questo periodo sono emerse, con tutta la forza, la disfunzionalità e l'inadeguatezza dell'assetto organizzativo dell'amministrazione di pubblica sicurezza. Questa, a differenza di altri comparti statali, nonostante i ventidue interventi organici dal 1865 al 1919, non è riuscita a "trovare un assetto soddisfacente" (Ursi)[56].

[54] Carrer, Op. Cit.
[55] Ursi, La sicurezza pubblica, Bologna, Il Mulino, 2022
[56] Ursi, La sicurezza pubblica, Bologna, Il Mulino, 2022

2.3: Il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS)

L'avvento del fascismo non risolve ma anzi accentua questi problemi. La gestione della sicurezza durante il periodo totalitario viene piegata alle esigenze politiche dello stesso. Da un punto di vista teorico, l'ordine pubblico viene a coincidere, di fatto, con la *"salus rei publicae"* (Ursi). In quest'ottica, il mantenimento dell'ordine pubblico è considerato strettamente connesso alla sopravvivenza stessa dell'ordinamento giuridico. Da un punto di vista dell'esercizio dei poteri amministrativi, si assiste ad un ampliamento senza precedenti della discrezionalità nell'utilizzo degli stessi, che troverà piena realizzazione a seguito dell'emanazione del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza. Le restrizioni della libertà avvengono potenziando gli strumenti già presenti nell'ordinamento liberale, i quali rimangono i capisaldi dell'esercizio del potere di polizia. Si può quindi affermare che la torsione securitaria propria del periodo fascista sia da considerare il prodotto di una evoluzione che aveva avuto la sua origine già durante il periodo liberale. Il Regime utilizzò, rafforzandone la funzione di tipo preventivo, strumenti ed istituti giuridici che avevano già avuto larga applicazione durante gli anni precedenti. Inoltre, per raggiungere le proprie finalità, il Regime si avvalse dell'opera delle autorità di pubblica sicurezza, capillarmente distribuite sul territorio. L'assetto organizzativo del sistema fu ridisegnato in maniera organica dal Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (r.d. 1848/1926), successivamente rivisitato (r.d. 773/1931 e regolamento di attuazione, emanato circa dieci anni dopo con r.d. 635/1940) per coordinarlo con il nuovo Codice Penale Rocco del 1930. Il TULPS, seppur a seguito di numerose modifiche e mutilazioni subite a causa di più interventi successivi della Corte Costituzionale e del legislatore, rappresenta ancor'oggi il principale atto normativo in materia di legislazione di pubblica sicurezza. Proprio in quanto atto normativo ancora centrale nell'attuale diritto di polizia, il TULPS sarà oggetto di analisi più approfondita nel corso del prosieguo della trattazione, in particolare per quanto riguarda il suo contenuto sostanziale. In questo contesto ci si limiterà ad accennare ai punti più importanti per comprendere la portata dello strumento. Da un punto di vista sostanziale, il TULPS attribuiva poteri discrezionali amplissimi alle autorità di pubblica sicurezza, legittimando una vasta gamma di poteri impliciti, giustificati da esigenze di ordine pubblico. L'istituto dell'ordine pubblico venne interpretato, dal legislatore fascista, in maniera così ampia da poterlo utilizzare avverso ogni fenomeno che fosse anche solo potenzialmente in grado di turbare l'equilibrio della società. L'ordine pubblico in altri termini veniva fatto coincidere con l'assetto politico dello Stato totalitario. Queste esigenze portarono anche ad una rivisitazione organizzativa del settore posta in essere dal fascismo. Il Regime plasmò il sistema della pubblica sicurezza in maniera confacente al perseguimento dei propri interessi politici. Da questo punto di vista, furono ridisegnati ruoli e funzioni di Prefetto e Questore. Il Prefetto rimase una figura centrale nell'organizzazione dello Stato fascista. Nonostante il tentativo operato dal fascismo di ricondurre al partito tutte le forme di autonomia in ambito locale, il Regime decise di mantenere in vita la figura del Prefetto, continuando a dotare la figura di tutte le attribuzioni di cui la stessa era dotata durante il periodo liberale

(Ursi). Fu confermata la doppia veste di rappresentante del Governo in Provincia e di Autorità di pubblica sicurezza, a cui se ne aggiunse un'altra, quella di rappresentante del regime sul territorio (Ursi)[57]. Al contempo, però, il Regime, sottopose il Prefetto in Provincia ad una serie di "controlli incrociati", volti nella sostanza a ridurne l'autonomia e la libertà di movimento. Il Prefetto, infatti, era tenuto sotto sorveglianza dal comandante dei Carabinieri, che era in grado di riferire direttamente al comandante generale dell'Arma; subiva la crescente influenza del Questore, che si interfacciava in via diretta con il capo della polizia; ed era costantemente affiancato dal federale del partito fascista in ambito federale, che "sorvegliava" che l'attività del Prefetto non si discostasse dalle direttive del Regime (Ursi)[58]. Come già sottolineato, il Questore, d'altro canto, ottenne un rafforzamento delle proprie attribuzioni. Questo fenomeno si realizzò in due fasi distinte. La prima spinta si ebbe proprio con il Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza del 1926 che, pur confermando la subordinazione gerarchica dello stesso al Prefetto, allargò la sfera delle competenze tecnico-operative del Questore nell'ambito circondariale del capoluogo di Provincia e gli conferì per la prima volta la veste formale di autorità di pubblica sicurezza. La seconda fase di espansione dei compiti del Questore si ebbero con il r.d. 593/1927. Con lo stesso si procedette ad una rivisitazione dell'organizzazione politico-amministrativa del territorio nazionale, con la soppressione dei Circondari, che insieme alle Province e ai Comuni avevano costituito parte integrante dell'organizzazione multilivello del territorio precedente alla suddetta legge di riforma. Con l'abolizione dei Circondari si procedette alla contestuale soppressione della figura dei sottoprefetti che in precedenza avevano svolto le funzioni di autorità di pubblica sicurezza proprio nei circondari (anche dopo la legge del 1926, infatti, il Questore aveva assunto la qualità di autorità di pubblica sicurezza ma solamente nell'ambito dei circondari dei capoluoghi di provincia), sotto la dipendenza gerarchica del Prefetto. A seguito della soppressione della figura del sottoprefetto si decise di affidare i suoi poteri al Questore. Secondo parte della dottrina (Francini), la decisione di attribuire le pregresse attribuzioni dei sottoprefetti ai questori e non ai prefetti stessi, fu dovuta dall'esigenza, nell'ottica del Regime, di non procedere ad una concentrazione del potere, che sarebbe stata notevole, nelle mani della figura prefettizia, per la diffidenza storica che gli apparati del regime avevano da sempre manifestato verso la burocrazia prefettizia[59]. Ma anzi, si decise di controbilanciare il potere del prefetto in periferia, attribuendo compiti notevoli ad un organo, quale il Questore, che avrebbe dovuto fare da contraltare del potere dei Prefetti in Provincia. Da un punto di vista delle forze operative, l'attività del Regime fu caratterizzata dall'esautorazione progressiva delle competenze dei tradizionali corpi di polizia, in particolare di quelle del Corpo degli agenti di pubblica sicurezza, istituito con r.d. 383/1925 e dei corpo dei Reali Carabinieri, e al conseguente trasferimento dei compiti delle stesse verso corpi di polizia paralleli istituiti in una chiara ottica politica, ossia la Milizia Volontaria per la sicurezza nazionale e poi successivamente l'OVRA. La ragione della creazione di questo "binario parallelo" in tema di corpi di polizia fu dovuta alle difficoltà che il regime

[57] Ursi, Op. cit.
[58] Ursi, Op. cit.
[59] Francini

incontrò nel portare sotto il proprio controllo i funzionari e le figure di vertice dei vari corpi armati tradizionali. Da segnalare è anche l'istituzione, con R.D.L. 2374/1926, della Polizia dell'Africa Italiana (PAI). Essa rappresentò il primo tentativo organico di istituire un corpo totalmente civile, sebbene ad organizzazione militare, dipendente totalmente da un ministero civile, quale il Ministero dell'Africa Italiana. La caratterizzazione del nuovo corpo era il fatto che lo stesso fu costituito ab origine per essere destinato ad attività di ordine pubblico nelle colonie italiane dell'Africa Orientale. Il successo dell'operazione fu confermata dal fatto che, molto probabilmente, lo stesso rappresentò un modello per il futuro corpo delle Guardie di pubblica sicurezza e dal fatto che, dopo lo scioglimento del corpo avvenuto con D.L. LGT. 43/1945, circa 2/3 dei suoi componenti confluirono, per meriti acquisiti durante il loro servizio, nel neoistituito corpo delle guardie di pubblica sicurezza [Francini][60]. Dopo la caduta del Fascismo, uno dei primi atti del Governo Badoglio fu la totale militarizzazione degli agenti di pubblica sicurezza (r.d. 687/1943). Ad eccezione dei funzionari, il corpo divenne del tutto militare [Di Giorgio][61] Con il r.d. 2 Novembre 1944 n.365 fu costituito il già citato corpo delle "guardie di pubblica sicurezza" [Ursi][62]. In realtà più che della costituzione di un corpo ex novo, si trattò di un cambio di denominazione. La struttura del corpo rimase sostanzialmente la medesima e fu confermata l'organizzazione di tipo militare. La militarizzazione fu confermata dalla scelta del governo democristiano di convertire il decreto emergenziale Badoglio in legge (n.178/1949). In questo modo un provvedimento emanato in un contesto emergenziale assunse la veste di provvedimento strutturale.

[60] Francini,
[61] Di Giorgio, Per una polizia nuova: il movimento per la riforma della pubblica sicurezza (1969-1981), Viella, 2019
[62] Ursi, La sicurezza pubblica, Bologna, Il Mulino, 2022

3.1.: L'organizzazione del sistema della pubblica sicurezza precedente alla legge n. 121/1981

Dall'analisi dell'organizzazione del sistema della pubblica sicurezza nel periodo antecedente alla riforma è possibile cogliere tutti i fattori disfunzionali del sistema. Si trattava di un ordinamento a carattere militare, confermato dalla legge n. 178/1949 ("Conversione in legge, con approvazione complessiva, dei decreti-legge che a causa degli avvenimenti successivi al 25 Luglio 1943, non siano stati convertiti in legge o presentati per la conversione), composta di un unico articolo, che provvide alla conversione in legge del R.D. n. 687/1943 ("Appartenenza del Corpo degli agenti di Pubblica Sicurezza alle Forze armate dello Stato e applicazione della legge penale militare ai componenti il Corpo stesso"), che aveva disposto la militarizzazione del Corpo degli agenti di pubblica sicurezza nel corso della Guerra. Il sistema era fortemente verticistico e connotato dall'applicazione dei canoni della disciplina militare. Il Corpo degli agenti di pubblica sicurezza fu incardinato, in maniera esplicita, tra le forze armate, in quanto Corpo armato dello Stato alle dipendenze del Ministero dell'Interno, con compiti di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza. La militarizzazione ebbe, ovviamente, dei riflessi anche sul piano organizzativo del Corpo. Il modello di riferimento per l'organizzazione del Corpo fu rappresentato dall'organizzazione dell'Arma dei Carabinieri. L'organizzazione delle Guardie di PS prevedeva un Comando generale del Corpo, con competenza su tutto il territorio nazionale, di livello pari a tenente generale; i Comandi circoscrizionali, con competenza pluriregionale, di livello pari a maggiore generale; gli Ispettorati, con competenza regionale, di livello pari a Colonnello; i Raggruppamenti, con competenza provinciale, di livello pari a tenente colonnello; le Sezioni, presso ogni ufficio di pubblica sicurezza, rette da ufficiali o sottoufficiali[63]. Come si evince, si trattava di un modello fortemente gerarchico, che individuava nei vari gradi, rispettivamente, il Ministro dell'Interno, Il capo della polizia-direttore generale della pubblica sicurezza, fino alle autorità di pubblica sicurezza in sede periferica. Come sottolineato in dottrina[64], la conferma dell'ordinamento militare ebbe una serie di conseguenze negative. Innanzitutto, la formazione del personale fu incentrata su un addestramento di tipo militare piuttosto che sull'insegnamento delle tecniche di polizia. Inoltre, il Corpo degli agenti di Pubblica Sicurezza si caratterizzerà per essere un corpo militare dotato di una doppia guida, militare e civile. Infatti, all'interno del corpo si trovarono a convivere, a livello apicale, gli ufficiali, dotati di formazione e imprinting militare, e i funzionari di polizia, caratterizzati da una formazione di tipo civile ed estranei alle logiche militari[65]. In particolare, gli ufficiali venivano destinati al comando militare dei reparti in azione, senza la possibilità di partecipare alle decisioni operative, che invece venivano assunte dai funzionari di pubblica sicurezza alla direzione del servizio. Gli stessi agenti si trovavano per questo ad essere destinatari di ordini e direttive provenienti da due centri di potere diversi e che spesso potevano rivelarsi in contrasto tra

[63] Ursi R., La sicurezza pubblica, Bologna, Il Mulino, 2022
[64] Per approfondire, Di Giorgio M., Per una polizia nuova, il movimento per la riforma della pubblica sicurezza (1969-1981), Roma, Viella editore, 2019 e Carrer F., La polizia di Stato a trent'anni dalla legge di riforma, Milano, Franco Angeli, 2014
[65] Di Giorgio, Op. Cit

loro. A ciò più aggiungersi il fatto che gli agenti e gli ufficiali, essendo qualificati come militari, rispondevano in base al codice penale militare e alle norme del regolamento di disciplina militare per eventuali violazioni o inosservanze dei loro doveri, mentre i funzionari, che emanavano gli ordini e le direttive, rispondevano in base alle leggi ordinarie per eventuali violazioni delle loro prerogative[66]. La coesistenza di due nuclei di poteri ben distinte, e così diversi per formazione e sensibilità, portò ad un funzionamento disfunzionale del sistema. In particolare, il rischio era quello di non avere un riferimento gerarchico ben preciso che fosse in grado di guidare l'azione degli agenti di pubblica sicurezza durante lo svolgimento delle azioni operative. La differenza tra ufficiali e funzionari emergeva anche nelle diverse modalità di reclutamento. I funzionari civili della polizia diventavano tali dopo un concorso riservato ai laureati in giurisprudenza, scienze politiche ed economia e commercio. Dopo la selezione, i vincitori erano ammessi a frequentare un corso di formazione della durata di sei mesi presso la scuola superiore di polizia, al termine del quale erano assegnati a una questura o al ministero[67]. Gli ufficiali invece entravano in servizio dopo aver frequentato una apposita accademia e aver conseguito anche loro la laurea in giurisprudenza. Per quanto riguarda il loro status giuridico, il "Ruolo degli Ufficiali del Corpo degli Agenti di P.S." fu istituito dalla legge n.39/1942, poi riformato dal decreto-legge n.524/1948. Con la legge n.288/1956 furono modificate le norme relative al loro stato giuridico e alle modalità di avanzamento in carriera. Essi venivano destinati all'inquadramento, all'istruzione e alla disciplina del Corpo delle Guardie di pubblica sicurezza, nonché alla gestione amministrativa dei reparti (art.1). Inoltre, veniva confermato l'inquadramento militare prevendendo che essi fossero soggetti "alle norme del regolamento di disciplina militare previsto per l'Esercito e alla legge penale militare, in quanto applicabili". Successivamente, con la legge n.405/1964 furono stabilite le norme di reclutamento degli ufficiali in servizio permanente e fu istituita l'Accademia delle guardie di pubblica sicurezza, strutturata su un corso biennale di istruzione ed uno successivo di applicazione[68]. In generale, la difficile convivenza tra guida civile e guida militare veniva considerato il problema fondamentale della scarsa funzionalità ed efficienza dei corpi di polizia e portò alla nascita di un movimento per promuovere una riforma che prevedesse la riunificazione dei ruoli della dirigenza. Per vedere realizzata compiutamente una riforma con questi contenuti sarà necessario attendere fino al 1981.
Con la legge n.1083/1959 fu istituito il Corpo della Polizia femminile. La polizia femminile venne costituita come corpo civile separato all'interno del Corpo della Polizia. La legge prevedeva il concorso per due ruoli: quello delle ispettrici che possedevano la laurea ed erano avviate alla carriera direttiva, e quello delle assistenti che possedevano il diploma ed erano avviate alla carriera di concetto con compiti esecutivi[69]. Tra le funzioni attribuite al Corpo di polizia femminile elencate nell'art.2 della suddetta legge spiccano quelle relative alla "prevenzione ed accertamento dei reati contro l'ordine pubblico e il buon costume, la famiglia e

[66] Di Giorgio, Op. Cit; Carrer, Op. Cit
[67] Carrer, Op. Cit.
[68] Carrer, Op. Cit
[69] https://www.poliziadistato.it/articolo/385deb62c6316d5617557131

l'integrità e sanità della stirpe nonché dei reati in materia di tutela del lavoro delle donne e dei minori" "indagini ed atti di polizia relativi a reati commessi da donne e minori (…)" "vigilanza ed assistenza di donne e minori (…)" "eventuali compiti di assistenza nei confronti di donne nonché di minori in stato di abbandono (…)"[70]. Come si evince, nell'idea del legislatore il corpo di polizia femminile fu istituito con l'intento di rivolgere l'attenzione dello stesso verso categorie di persone considerate "particolari" quali donne e minori. La maggior parte delle appartenenti del Corpo, quali ufficiali di polizia giudiziaria, vennero collocate all'interno della squadra del buon costume delle questure, per il contrasto dei reati contro la moralità pubblica, dei reati a sfondo sessuale, che potessero coinvolgere anche i minori, e per prevenire fenomeni di sfruttamento del lavoro minorile e femminile. Il corpo che entrò in funzione il 1° Marzo 1961 fu modellato sull'esempio della polizia femminile che era stata organizzata dagli anglo-americani del Governo militare alleato nel territorio libero di Trieste, creato nel Giugno 1945 dopo la liberazione della città dall'occupazione dei comunisti jugoslavi[71]. L'esigenza della creazione del nuovo Corpo si era fatto più pressante a seguito della entrata in vigore della legge n.75/1958 (c.d. "legge Merlin") intitolata "abolizione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui"; i nuovi compiti in materia di repressione e prevenzione in tema di sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione furono affidati al nascente Corpo, che si trovò ad avere poteri ed attribuzioni particolarmente estese in questo settore. Al Corpo fu estesa, con alcuni adattamenti, la disciplina normativa prevista per il Corpo delle Guardie di Pubblica Sicurezza (R.D. 2 novembre 1944). Da un punto di vista organizzativo, il Corpo veniva dislocato nelle Questure e Commissariati presenti nel territorio nazionale; il relativo personale venne posto alla dipendenza di funzionari e questori, che quindi si trovarono a gestire, con un'organizzazione militare, due corpi distinti per organizzazioni e funzioni: Corpo di polizia femminile e Guardie di P.S. In virtù di questi interventi normativi, il quadro complessivo della struttura e del funzionamento dell'istituzione di Pubblica Sicurezza agli anni Settanta era particolarmente frammentato e confusionario. A livello centrale, le istituzioni di Pubblica Sicurezza operavano sotto la direzione e il coordinamento del Ministero dell'Interno, che si avvaleva della Direzione Generale della Pubblica Sicurezza. All'interno della Direzione Generale di PS, operavano principalmente i funzionari civili dell'Interno (in misura minore i funzionari di PS), appartenenti alla carriera prefettizia. Compito principale della Direzione Generale di PS era quello di coordinare e gestire le forze di polizia presenti sul territorio. L'organizzazione della Direzione Generale di Pubblica Sicurezza seguiva lo schema organizzativo in Servizi e Direzioni Generali; i Servizi erano a loro volta articolati in diverse divisioni ed uffici centrali e periferici con mansioni e competenze diverse[72]. A livello periferico, le attribuzioni in tema di pubblica sicurezza in provincia erano ancora saldamente nelle

[70] Articolo 2 legge n.1083/1959

[71] Carrer, Op. Cit. e articolo 14 legge n.1083/1959, che recitava "Nella prima attuazione della presente legge, il personale femminile di polizia assunto dall'Amministrazione militare anglo-americana del territorio di Trieste e in atto in servizio può a domanda, da presentare entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, chiedere di essere inquadrato, rispettivamente, nei ruoli delle ispettrici o delle assistenti di polizia", rendendo evidente una continuità tra i due modelli

[72] Di Giorgio, Op. Cit

mani dei Prefetti e Sottoprefetti, espressione della stessa componente burocratica che a livello centrale era costituita dai funzionari civili dell'Interno. A livello operativo, invece, trovava posto l'Amministrazione di Pubblica Sicurezza, composta dai funzionari della PS e dalle ispettrici del Corpo di polizia femminile; e, infine, vi era la presenza della componente di tipo militare, composta dagli Ufficiali, Sottoufficiali e Guardie di Pubblica Sicurezza[73]. Data questa complessa struttura organizzativa, si comprendono quelle che erano le criticità e le problematiche in tema di funzionamento ed efficienza del sistema. La dottrina ha definito l'istituzione di Pubblica Sicurezza precedente alla riforma come un corpo "a tre teste"[74]. Le "tre teste" erano rappresentate, rispettivamente, dai funzionari civili di PS, dagli ufficiali e sottoufficiali, di formazione militare, e, infine, della burocrazia prefettizia (prefetti e funzionari civili dell'interno)[75]. Da un punto di vista più strettamente organizzativo, in ogni Provincia erano presenti la Questura e i Commissariati di Polizia. Le Questure erano composte da tre divisioni: Gabinetto-affari generali e riservati; Polizia Giudiziaria; Polizia Amministrativa. Ogni divisione era a sua volta suddivisa in diversi uffici con compiti specifici[76]. Infine, all'interno degli uffici delle questure operavano i funzionari di PS di vario grado, che avevano a disposizione il personale militare delle Guardie di Pubblica Sicurezza, per lo svolgimento di tutti i compiti assegnati: polizia investigativa, giudiziaria e amministrativa[77]. Le Guardie di PS erano organizzate in una rigida struttura gerarchica. Pur essendo al servizio dei funzionari civili e delle Questure, gli Ufficiali del Corpo erano in cima alla scala gerarchica. Subordinato al Capo della Polizia-Direttore Generale della Pubblica Sicurezza c'era l'ufficiale più alto in grado, il Tenente Generale Ispettore, che comandava sette circoscrizioni territoriali[78], rette da Maggiori Colonnelli, a loro volta suddivise in diversi Ispettorati di zona, rette da Colonnelli[79]. Gli agenti del Corpo delle Guardie di PS, infine, erano organizzati in reparti territoriali provinciali a disposizione delle Questure e dei Commissariati.

[73] Di Giorgio, Op. Cit.
[74] Carrer, Op. Cit.
[75] Carrer, Op. Cit.
[76] Di Giorgio, Op. Cit.
[77] Di Giorgio, Op. Cit.
[78] Ciascuna circoscrizione territoriale corrispondeva, in via di approssimazione, al territorio di due o più regioni.
[79] Di Giorgio, Op. Cit.

3.2.: La legge n.121/1981

È in questo contesto che viene emanata la legge n.121 intitolata "Nuovo ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza". L'indirizzo direttivo seguito dal legislatore ha previsto la revisione integrale del sistema della pubblica sicurezza. La legge n. 121 non si è limitata a interventi settoriali ma ha rappresentato una rivisitazione complessiva del sistema. La legge istituisce la Polizia di Stato, nei cui organici sono confluiti il Corpo delle Guardie di Pubblica Sicurezza e il Corpo della Polizia femminile. La Polizia di Stato assunse lo status di polizia ad ordinamento civile, che espletava i suoi compiti con personale maschile e femminile "con parità di attribuzioni, di funzioni, di trattamento economico e di progressione di carriera" (art.25). Agli appartenenti al corpo della Polizia di Stato venne riconosciuto il diritto di organizzarsi sindacalmente, ma non il diritto di sciopero. Si procedette alla riduzione dell'orario di lavoro e al riconoscimento di un miglior trattamento retributivo. Ma la legge n.121 non può essere considerata soltanto come la "legge di riforma della Polizia di Stato". La stessa ha contribuito ad una rivisitazione complessiva del sistema, che si avrà modo di analizzare nel prossimo. Alcune coordinate della riforma che è importante segnalare già da ora sono, innanzitutto, l'istituzionalizzazione di momenti di coordinamento tra le diverse forze di polizia impegnate nel comparto sicurezza, e in particolare tra le due con competenza generale, Arma dei Carabinieri e Polizia di Stato. A conferma della centralità che il tema del coordinamento ebbe nella genesi della riforma, si può indicare il fatto che il Capo I della riforma è intitolato: "Amministrazione della Pubblica Sicurezza e coordinamento delle forze di polizia". Tra gli strumenti introdotti per la concretizzazione di questo obiettivo, è utile segnalare l'istituzione dell'Ufficio per il coordinamento e la pianificazione delle forze di polizia, volto a razionalizzare le potenzialità strutturali e operative delle singole forze di polizia, ottimizzando l'impiego e la distribuzione delle rispettive risorse e integrando l'organizzazione e l'attuazione dei rispettivi servizi alla stregua di una comune e sistematica pianificazione. Con la previsione del Comitato Nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica (art.18) e del Comitato Provinciale dell'ordine e della sicurezza pubblica (art.20) sono stati istituzionalizzati dei momenti operativi nei quali i rappresentanti delle diverse forze di polizia sono chiamati ad individuare strategie comuni per far fronte a situazioni che richiedono una collaborazione tra le stesse per ottenere una maggiore efficacia operativa. Inoltre, peculiare, in tale contesto, è il nuovo ruolo conferito dal legislatore al Ministro dell'Interno. Egli è titolare "dell'altra direzione dei servizi di ordine e sicurezza e coordina in materia i compiti e le attività delle forze di polizia". Il Ministro dell'Interno assume un ruolo centrale nell'effettivo coordinamento delle forze di polizia, ma al contempo rappresenta l'autorità di vertice gerarchica del sistema, in quanto "responsabile dell'ordine e della sicurezza pubblica e autorità nazionale di pubblica sicurezza". In questa prospettiva, la scala gerarchica risultante dalla riforma pone il Ministero dell'Interno al vertice dell'intera struttura organizzativa, che opera attraverso la nuova struttura centrale rappresentata dal Dipartimento della pubblica sicurezza, con al vertice il Capo della polizia-direttore generale della Pubblica Sicurezza, che in tal modo assume una posizione formalmente e sostanzialmente di superiorità rispetto alle

altre Direzioni generali dello stesso ministero (Ursi)[80]. Nel prossimo capitolo si focalizzerà l'attenzione sul profilo organizzativo del sistema attualmente vigente, prodotto diretto della legge del 1981.

[80] Ursi, Op. Cit.

II

I PROFILI ORGANIZZATIVI

SOMMARIO: 1. Il sistema organizzativo dell'amministrazione della pubblica sicurezza dopo la legge n.121/1981. 2.1. "Gerarchia" e "coordinamento": il principio gerarchico. 2.2 Il coordinamento 2.3 Il Comitato Nazionale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica. 2.4 Il Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica. 3. Il Ministro dell'Interno 3.1 Il Dipartimento di Pubblica Sicurezza. 3.2 Il Capo della Polizia-Direttore Generale della Pubblica Sicurezza 4. Le autorità provinciali e locali di pubblica sicurezza. 4.1 Il Prefetto. 4.2 I "SuperPrefetti". 4.3 Il Questore. 5. Le autorità locali di pubblica sicurezza. 5.1 I funzionari preposti ai commissariati di polizia. 5.2 Il Sindaco quale ufficiale di governo. 6. Le forze di polizia. 6.1 La Polizia di Stato. 6.2 L'arma dei carabinieri. 6.3 Il corpo della Guardia di finanza. 6.4 La Polizia locale. 6.5 Le forze armate con compiti di polizia di sicurezza

1.Introduzione

Come sottolineato nell'ultimo paragrafo del precedente capitolo, gli obiettivi che il legislatore mirava a raggiungere con la legge n.121/1981 possono essere individuati nella Efficienza; Unità e Democraticità. Un'altra esigenza particolarmente sentita dal legislatore, anche se non espressamente menzionata, era quella di garantire una maggiore trasparenza relativa ai meccanismi di funzionamento del sistema dell'amministrazione della pubblica sicurezza. L'obiettivo dell'efficienza, nell'intenzione del legislatore, era raggiungibile attraverso una nuova organizzazione strutturale, centrale e periferica, dell'amministrazione della pubblica sicurezza, sia attraverso una revisione dei sistemi di selezione, di qualificazione e di impiego del personale[81]; l'obiettivo dell'unità è stato perseguito attraverso la riconduzione di tutti gli attori operanti nel settore alle dipendenze del Ministero dell'Interno e attraverso una rivisitazione organica del Corpo dotato di poteri centrali in materia di pubblica sicurezza, ossia la Polizia di Stato; il tema della Democraticità ha portato al riconoscimento esplicito, a tutti gli appartenenti al Corpo della Polizia di Stato, di una serie di diritti (tra cui quello principale del diritto a costituire organizzazioni sindacali, sebbene autonome e non riferibili alle principali sigle confederate), al fine di migliorare le condizioni di lavoro degli appartenenti al Corpo.

[81] Caringella F., Iannuzzi A, Levita L., Manuale di diritto di Pubblica Sicurezza, Roma, Dike Giuridica Editore, 2013

1. Il sistema organizzativo dell'amministrazione della pubblica sicurezza dopo la legge n.121/1981

Strettamente connesso con i profili organizzativi è, però, il tentativo del legislatore di garantire che il sistema fosse improntato ad una maggiore trasparenza, volta a rendere palesi, all'opinione pubblica, i meccanismi di funzionamento e le relative attribuzioni di responsabilità. In quest'ottica, la dottrina amministrativistica aveva già sottolineato come difficilmente un'amministrazione organizzata secondo profili organizzativi verticistici possa riflettere all'esterno un'immagine di trasparenza e di apertura alla partecipazione. In virtù di queste riflessioni, il legislatore ha tentato di superare il tradizionale modello gerarchico cavouriano, per tentare di trovare nuovi equilibri individuando principi organizzativi più flessibili, nell'ottica di valorizzare l'autonomia e il dialogo interistituzionale[82]. Tradizionalmente, infatti, il modello gerarchico ha costituito il punto di riferimento per la struttura amministrativa dello Stato. Il modello gerarchico ha costituito il criterio organizzativo di riferimento per i ministeri. Al vertice del ministero si poneva il ministro, punto di raccordo tra politica e amministrazione e di collegamento con il circuito politico rappresentativo[83]. Il funzionamento dell'apparato ministeriale poteva essere rappresentato come una piramide composta dagli uffici e strutture operative, destinatarie di compiti determinati, organizzate per unità di livello via via superiore, fino al vertice gerarchico, costituito dal ministro, "unico organo del ministero dotato di competenze esterne e di poteri gestionali"[84]. Il principio gerarchico è rimasto sostanzialmente il criterio dominante di organizzazione fino al DPR 748/1972. A seguito della differenziazione e dell'estensione dei compiti e delle attribuzioni delle pubbliche amministrazioni sono emersi tutti i limiti del modello gerarchico. All'inizio degli anni Settanta ha iniziato a prendere forma un modello diverso, volto a valorizzare la distinzione tra momento politico di decisione e momento amministrativo di attuazione della decisione. Il DPR mirava a valorizzare il ruolo della dirigenza attraverso il riconoscimento di sfere di competenza autonome a favore dei dirigenti, nei quali gli stessi erano titolari di scelte discrezionali, limitate da rigidi limiti di valore. Questi spazi di autonomia dei dirigenti erano, però, concessi all'interno di un rapporto ancora gerarchico con il vertice politico, il quale manteneva ampi poteri di avocazione dei poteri dirigenziali, e revoca e modifica dei provvedimenti già emanati. Il DPR è rimasto sostanzialmente inattuato, poiché la dirigenza, di fatto, non ha esercitato i nuovi poteri ad essa riconosciuti dalla legge. A segnare il passaggio dal modello gerarchico al modello di separazione tra politica e amministrazione è stato il d.lgs. 29/1993. Il nuovo modello ha posto in maniera netta la distinzione tra competenze di indirizzo, proprie del vertice politico, e l'ambito gestionale, attribuito alla dirigenza. La legge 121 ha raccolto e sviluppato autonomamente queste direttive. I due criteri

[82] Trombetta G., Il coordinamento delle Forze di polizia come espressione di un modello generale, Amministrazione in cammino, 2020
[83] Clarich M., Manuale di diritto amministrativo, Bologna, Il Mulino, Quarta edizione, 2019
[84] Chieppa R., Giovagnoli R., Manuale di diritto amministrativo, Milano, Giuffrè editore, VI edizione, 2021

organizzativi di riferimento sono stati individuati nella "gerarchia" e nel "coordinamento".
L'amministrazione della pubblica sicurezza si caratterizza come un'organizzazione dal carattere peculiare. La peculiarità è data da una struttura organizzativa che si caratterizza per continuare ad adottare una struttura verticistica, e nel contempo, individuare strumenti di coordinamento volti a indirizzare verso un fine comune, "la tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico", tutti quei soggetti che strutturalmente e funzionalmente cooperano al corretto funzionamento del sistema. Fine ultimo è la ricerca di efficienza ed efficacia dell'attività amministrativa di settore.

2.1. Gerarchia e coordinamento: Il principio gerarchico

Tratti qualificanti del modello organizzativo adottato dalla legge n.121 sono i concetti di "gerarchia" e "coordinamento". Partendo dalla gerarchia, per il diritto amministrativo generale la stessa è definita come "relazione organizzativa che racchiude in sé tutte le potestà di sovra-ordinazione"[85], tra le quali la potestà d'ordine, di indirizzo, di programmazione, di direzione e di coordinamento. Il rapporto gerarchico presuppone che gli organi o uffici sovraordinati siano titolari di tutte le competenze proprie dell'organo o ufficio sottordinato. In questo senso, la conferma della gerarchia come modello organizzativo, seppure con alcuni profili di discontinuità rispetto al passato, si trova nell'art.65 l.121/1981. L'art.65 configura come sovra-ordinazione gerarchica il rapporto tra il Ministro dell'Interno, il sottosegretario di Stato per l'interno quando esercita funzioni delegate dal ministro e il capo della polizia-direttore generale della pubblica sicurezza nei confronti degli appartenenti ai ruoli dell'amministrazione della pubblica sicurezza. L'art. 65 va a delineare uno schema di gerarchia amministrativa, basato su un dovere di obbedienza ("doveri di subordinazione gerarchica"). Da questa disposizione si può, dunque, chiaramente affermare come il legislatore abbia deciso di continuare ad assegnare un ruolo centrale alla gerarchia nel sistema, che garantendo una unità di direzione, si riverbera anche in un'unità di azione. Il Ministro dell'Interno, vertice della gerarchia, provvede alla "alta direzione" del sistema attraverso ordini o direttive (art.4). La potestà d'ordine è, infatti, tipico strumento dell'organo di vertice, attraverso il quale lo stesso "prescrive, con atti generali o puntuali, le modalità di comportamento cui deve attenersi l'ufficio subordinato"[86]. Da questo potere centrale, discendono "a cascata" tutti gli altri, tra i quali anche quello di impartire le direttive all'organo sottordinato. Il modello gerarchico adottato dal sistema dell'amministrazione della pubblica sicurezza si caratterizza, però, per alcune peculiarità rispetto al passato. Innanzitutto, si è assistito ad uno sganciamento rispetto al modello gerarchico militare, che tradizionalmente ha influenzato l'amministrazione della pubblica sicurezza, fino a dar vita, nel periodo precedente alla riforma, ad una vera e propria simbiosi

[85] Chieppa, Giovagnoli, Manuale di diritto amministrativo, Milano, Giuffrè editore, VI edizione, 2021
[86] Chieppa, Giovagnoli, Manuale di diritto amministrativo, Milano, Giuffrè editore, VI edizione, 2021

tra i due ambiti. La gerarchia accolta dalla 121 è di tenore diverso rispetto a quella militare. Nella prassi si è assistito ad una preferenza, da parte dell'organo verticistico, dell'utilizzo della direttiva rispetto a quello dell'ordine. La direttiva, per il diritto amministrativo generale, si caratterizza, rispetto all'ordine, per essere un atto nel quale la relazione di sovra-ordinazione si esplica in maniera meno marcata. L'ufficio sovraordinato, attraverso la direttiva, non impone comportamenti all'organo sottordinato (come nel caso della potestà d'ordine), ma indica gli obiettivi da perseguire, lasciando all'ufficio inferiore l'individuazione degli strumenti tecnici più adeguati a raggiungere tali fini. Inoltre, la caratterizzazione del sistema della pubblica sicurezza come ordinamento "civile", seppure speciale, (art.3), ha comportato l'impossibilità di applicare tutte quelle disposizioni di carattere etico-disciplinare che caratterizzano la cosiddetta "obbedienza militare". Il criterio gerarchico torna invece ad avere piena applicazione in relazione al potere dell'organo gerarchico di vertice della facoltà di nominare e rimuovere il titolare della struttura sottordinata; dal quale consegue, innegabilmente, un potere di condizionamento, sebbene indiretto, sul titolare della struttura sottordinata. In virtù della complessità che caratterizza l'attuale sistema, nel quale sono presenti una pluralità di centri di imputazione di diverse competenze, il rapporto di dipendenza diretta nelle relazioni organiche viene affiancato da un rapporto di dipendenza cosiddetta "funzionale". La "dipendenze funzionale" si esplica su soggetti che, dal punto di vista ordinamentale, sono incardinati in altre amministrazioni ma che, dal punto di vista organizzativo, svolgono la propria attività in correlazione funzionale rispetto all'amministrazione della pubblica sicurezza[87]. Questi attori operano al di fuori della linea gerarchica, essendo incardinati in una diversa struttura amministrativa (es. Arma dei Carabinieri, dipendenti dal Ministero della Difesa; Guardia di Finanza, dipendente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze). Questi soggetti soggiacciono dunque alla dipendenza del vertice gerarchico del sistema della pubblica sicurezza (Ministro dell'Interno) quando sono chiamati ad operare per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

2.2. Segue: il coordinamento

Accanto all'adozione del modello gerarchico, il sistema si caratterizza per un forte richiamo al coordinamento. Per una parte della dottrina, il coordinamento è proprio di quei rapporti caratterizzati non da sovra-ordinazione, ma da equi-ordinazione. In questo caso, gli organi o uffici non dipendono l'uno dall'altro, ma sono chiamati a cooperare tra loro. Il coordinamento è funzionale ad indirizzare l'attività dei singoli organi o uffici, caratterizzati da una loro autonomia, verso obiettivi comuni. Autorevole dottrina (Nigro[88]) ha qualificato il coordinamento come "portato organizzativo del pluralismo funzionale". Altra parte della

[87] Ursi, La sicurezza pubblica, Bologna, Il Mulino, 2022

[88] Nigro M., Il coordinamento come mistificazione e il coordinamento come partecipazione, in Nigro, scritti giuridici, Milano, Giuffrè, 1996, volume III, pag.1465-1471

dottrina (Cassese[89]) invece non pone una distinzione così netta, ritenendo possibile applicare il modello coordinamentale anche a rapporti caratterizzati da sovra-ordinazione. In un rapporto caratterizzato da sovra-ordinazione, il coordinamento si connoterebbe come potere di indirizzo affidato ad una determinata autorità nei confronti di organi o uffici ad essa sottoposti, nel rispetto della loro autonomia. L'autonomia implica la possibilità, per gli uffici coordinati, dell'obbligo prendere in considerazione l'indicazione dell'organo o ufficio di livello superiore e discostarsene solo per plausibili motivi (così Bachelet[90]). La legge 121 attribuisce un rilievo centrale al coordinamento. In proposito è interessante notare come questa scelta rifletta il tentativo del legislatore di trovare un equilibrio tra la visione gerarchica di fondo del sistema e la necessità di contemperare questo criterio con l'esistenza di una pluralità di attori istituzionali. La centralità del principio coordinamentale all'interno della 121 emerge innanzitutto dal dato letterale. Il Capo I è infatti intitolato "Amministrazione della pubblica sicurezza e coordinamento delle forze di polizia". L'esigenza di coordinamento deriva innanzitutto dalla presenza di una pluralità di corpi di polizia. Nel sistema si ha infatti la presenza di Forze di polizia a competenza generale, Polizia di Stato e Arma dei Carabinieri, e Forze di polizia a competenza particolare, Corpo della Guardia di Finanza e Corpo della polizia penitenziaria. Le Forze a competenza particolare possono essere chiamate a svolgere compiti in materia di pubblica sicurezza in via residuale e in caso di necessità. Ad accentuare le esigenze di coordinamento concorre la già richiamata diversità di inquadramento delle diverse Forze di Polizia. La Polizia di Stato è posta alle dipendenze del Ministero dell'Interno, l'Arma dei Carabinieri alle dipendenze del Ministero della difesa, Il Corpo della guardia di finanza dipende dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e Il Corpo della polizia penitenziaria dal Ministero della Giustizia. Tra i compiti istituzionali del Dipartimento della pubblica sicurezza è indicato "il coordinamento tecnico-operativo delle forze di polizia" (art.4 n.2). Per garantire una concreta ed effettiva attuazione di questo obiettivo, il Dipartimento della pubblica sicurezza è stato dotato di tutta una serie di compiti e attribuzioni afferenti questo settore. Da un punto di vista più propriamente infrastrutturale, è stato istituito l'ufficio per il coordinamento e la pianificazione delle forze di polizia (art.5 lett. a) l.121/1981). L'ufficio per il coordinamento e la pianificazione delle forze di polizia costituisce una delle quattordici Direzioni centrali e Uffici di pari livello delle quali si compone la struttura organizzativa del Dipartimento della pubblica sicurezza. Le Direzioni centrali e gli uffici di pari livello, che hanno la qualifica di strutture di livello dirigenziale generale, sono a loro volta suddivisi in uffici, servizi e divisioni, la cui struttura è attualmente definita dal d.p.c.m. n.78/2019. L'ufficio per il coordinamento e la pianificazione delle forze di polizia costituisce, secondo autorevole dottrina, "la struttura organizzativa centrale preposta all'attuazione della politica coordinamentale in materia di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica"[91]. L'ufficio coordinamento dal punto di vista organizzativo si compone di due Servizi: il Servizio coordinamento e

[89] Cassese S., Trattato di diritto amministrativo, Milano, Giuffrè, 2003
[90] Bachelet V., Coordinamento, in Scritti giuridici, Milano, Giuffrè, vol. I, pag.163-173
[91] Così Iannuzzi A., Caliendo G., L'amministrazione della pubblica sicurezza; il profilo dell'organizzazione tra pluralismo e coordinamento, in Caringella F., Iannuzzi A., Levita L., Manuale di diritto di pubblica sicurezza, Roma, Dike giuridica editrice, 2013

pianificazione delle forze di polizia e il Servizio per le relazioni internazionali. Ai due servizi si aggiunge la Segreteria per gli affari generali del personale e rapporti con le altre Forze di Polizia. L'ufficio costituisce un "ufficio di staff" del Dipartimento della pubblica sicurezza. La nozione di "ufficio di staff" deriva dalle scienze aziendalistiche e si contrappone al concetto antitetico di "ufficio di line". Per la dottrina amministrativistica, gli "uffici di staff" si identificano come uffici di diretta collaborazione degli organi politici, volti a costituire un supporto agli stessi nella loro attività di indirizzo politico-amministrativo. Al contrario gli uffici qualificati come "uffici di line" si inseriscono nell'articolazione burocratico-amministrativa e sono serventi rispetto agli organi dirigenziali, veri titolari del potere di amministrazione attiva. La funzione dell'ufficio per il coordinamento e la pianificazione delle forze di polizia è, quindi, articolata e mette in evidenza la complessità strutturale dell'apparato organizzativo del sistema. Il Dipartimento di pubblica sicurezza si avvale dell'ufficio per il coordinamento e la pianificazione delle forze di polizia "ai fini dell'attuazione delle direttive impartite dal Ministro dell'Interno nell'esercizio delle attribuzioni di coordinamento e di direzione unitaria in materia di ordine e di sicurezza pubblica". La struttura organizzativa dell'ufficio è interforze. La composizione interforze costituisce il principale tratto distintivo rispetto agli altri Uffici e Direzioni centrali del Ministero dell'Interno, e si giustifica in virtù dei peculiari compiti allo stesso assegnati. Compiti che, per essere svolti in maniera efficace, devono necessariamente coinvolgere il personale di tutte le forze di polizia. La composizione interforze comporta anche che gli incarichi di direzione dei due Servizi, che costituiscono la struttura organizzativa dell'ufficio, siano ripartiti mediante una serie di criteri ispirati al principio della rappresentatività interforze tra le tre principali Forze di Polizia (Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri e Corpo della Guardia di Finanza). All'interno della struttura dell'ufficio trova posto anche la scuola per il perfezionamento delle forze di polizia. La scuola per il perfezionamento delle forze di polizia, secondo autorevole dottrina, rappresenta "uno dei momenti più significativi per l'attuazione del coordinamento delle forze di polizia"[92]. La scuola, destinata ad ospitare corsi di aggiornamento e alta formazione per gli appartenenti alle diverse forze di polizia, mira a impartire una formazione "omogenea" ai funzionari ed ufficiali delle Forze di Polizia che sono ammessi alla frequenza, per tentare di far acquisire agli stessi "metodologie e tecniche comuni nei settori dell'organizzazione, dello sviluppo e del coordinamento delle attività istituzionali"[93]

Da un punto di vista funzionale, l'attività coordinamentale si estrinseca attraverso una serie di attività affidate dal legislatore al Dipartimento di pubblica sicurezza, che come già evidenziato, le esercita avvalendosi dell'ufficio per il coordinamento e la pianificazione delle forze di polizia. Questa serie di compiti è individuata tassativamente dal legislatore nell'art.6 l.121/1981. Innanzitutto, si affida al Dipartimento il compito di classificare, analizzare e valutare "le informazioni e i dati che devono essere

[92] Mone, L'amministrazione della pubblica sicurezza e l'ordinamento del personale, Laurus Robuffo, 21 edizione, 2017
[93] Caringella F., Iannuzzi A., Levita L., Manuale di diritto di pubblica sicurezza, Roma, Dike giuridica editrice, 2013

forniti anche dalle forze di polizia in materia di tutela dell'ordine, della sicurezza pubblica e di prevenzione e repressione della criminalità"[94] e di provvedere alla loro diramazione agli organi operativi delle suddette forze di polizia. La classificazione, analisi e valutazione di dati e informazioni e la loro condivisione tra le diverse forze di polizia rappresenta l'aspetto centrale pensato dal legislatore in tema di coordinamento operativo. A dimostrarne la centralità sta il fatto che al tema sono dedicati gli articoli seguenti (da 7 a 10), che vanno a regolamentare nel dettaglio diversi aspetti del tema. Per la raccolta di informazioni e dati si prevede l'istituzione, presso il Ministero dell'Interno, del centro di elaborazione dati. Il centro è destinato alla raccolta, elaborazione, classificazione e conservazione negli archivi magnetici delle informazioni e dati e alla messa a disposizione degli stessi nei confronti degli attori istituzionali autorizzati in base ai criteri e alle norme tecniche indicate dal successivo articolo 9. L'accesso alle informazioni è consentito, in base alla legge, agli ufficiali di polizia giudiziaria appartenenti alle forze di polizia, agli ufficiali di pubblica sicurezza e ai funzionari dei servizi di sicurezza; agli appartenenti all'autorità giudiziaria[95] e, attraverso il rilascio di una autorizzazione da parte dei capi dei rispettivi uffici e servizi, anche agli agenti di polizia giudiziaria. Questo elenco originario di soggetti autorizzati è stato ampliato per effetti di alcuni interventi legislativi succedutisi nel corso del tempo. Il decreto-legge n.92/2008, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n.125/2008 ha previsto la possibilità di accesso al centro anche agli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria appartenenti al Corpo delle capitanerie di porto, nei limiti di quanto previsto per gli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria delle altre Forze di Polizia. Gli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria appartenenti al Corpo delle capitanerie di porto sono anche abilitati ad inserire negli archivi informati dati e informazioni raccolti dagli stessi nello svolgimento delle loro attività istituzionali. Il decreto-legge n.113/2018, convertito con modificazioni dalla legge n.132/2018, ha previsto la possibilità di accesso al Centro elaborazione dati anche al personale dei Corpi e sevizi di polizia municipale dei comuni con popolazione superiore ai centomila abitanti, addetto ai servizi di polizia stradale, in possesso della qualifica di agente di pubblica sicurezza, per verificare l'esistenza di "eventuali provvedimenti di ricerca o di rintraccio esistenti nei confronti delle persone controllate" nei confronti delle persone sottoposte ad attività di controllo e di identificazione. L'accesso e l'utilizzo dei dati è sottoposto ad una procedura basata sulla fissazione di criteri e requisiti chiaramente individuati dal legislatore, volta ad impedire un utilizzo dei dati contrario ai fini previsti dalla presente legge. Esigenza assicurata dalla previsione di un apparato sanzionatorio particolarmente duro nei confronti del pubblico ufficiale che utilizzi i dati e le informazioni in violazione delle disposizioni di legge, prevedendo la pena della reclusione da uno a tre anni, "salvo che il fatto costituisca più grave reato"[96]. Rilevanza in ambito coordinamentale hanno anche ulteriori compiti individuati dal legislatore nell'art.6, tra i quali la elaborazione della pianificazione generale dei servizi d'ordine e sicurezza pubblica, la pianificazione generale e coordinamento della pianificazione operative dei

[94] Articolo 6 legge n.121/1981
[95] Ai fini degli accertamenti necessari per i procedimenti in corso e nei limiti stabiliti dal codice di procedura penale.
[96] Pena ridotta ad un massimo di sei mesi nel caso di commissione della violazione per colpa.

servizi logistici e amministrativi di carattere comune alle forze di polizia e la pianificazione generale e coordinamento delle pianificazioni operative della dislocazione delle forze di polizia e dei relativi servizi tecnici. Per far fronte a queste esigenze, il legislatore ha previsto dei veri e propri momenti istituzionali di confronto e di ricerca di raccordo tra i diversi attori facenti parte del sistema dell'amministrazione della pubblica sicurezza, in particolare il Comitato Nazionale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica (art.18) ed il Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica (art.20). La previsione di un Comitato Provinciale e di un Comitato Nazionale rappresentano le due vere novità della riforma e si inseriscono nell'ottica di rendere il sistema aperto al contributo partecipativo di diversi attori istituzionali, portatori di visioni ed esperienze diverse.

2.3 Il Comitato Nazionale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica

Il Comitato Nazionale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica è un organo consultivo del Ministero dell'Interno. La legge lo qualifica esplicitamente come "organo ausiliario" del Ministro per l'espletamento dei suoi compiti di "alta direzione e coordinamento in materia di ordine e sicurezza pubblica". Attraverso la sua istituzione, il legislatore ha provveduto alla creazione di un istituto attraverso il quale "procedimentalizzare" la fase di individuazione e scelta dei meccanismi più adeguati relativi a questioni di carattere generale concernenti la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. Il comitato rappresenta, perciò, un istituto centrale nell'esplicazione dell'attività coordinamentale. Tra i compiti principali del comitato vi è, infatti, quello di coordinare l'attività sul campo delle diverse Forze di Polizia per evitare duplicazioni e sovrapposizioni di attività che portano ad una minore efficienza operativa[97]. La composizione del Comitato prevede la presenza del Ministro dell'Interno, che lo presiede. Gli altri membri del Comitato sono: il Sottosegretario di Stato all'Interno, individuato dal ministro, che svolge anche funzioni di vicepresidente, il Capo della Polizia-Direttore Generale della Pubblica Sicurezza, nella doppia veste di organo apicale del Dipartimento di pubblica sicurezza e di organo di vertice di una delle tre forze di polizia, la Polizia di Stato, il comandante generale dell'Arma dei carabinieri e il comandante generale del Corpo della guardia di finanza[98]. Dopo il d.l. 152/1991[99] sono membri di diritto del Comitato anche il direttore generale dell'amministrazione penitenziaria e il dirigente generale capo del Corpo forestale dello Stato. Il Ministro dell'Interno assume un ruolo peculiare all'interno del Comitato, che parte autorevole della dottrina (Iannuzzi, Caliendo) ha individuato come quella di *"primus inter pares"*[100]. Egli, infatti, riveste in parte la

[97] Ursi, La sicurezza pubblica, Bologna, Il Mulino, 2022
[98] Articolo 18 legge n.121/1981
[99] Recante "Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa"
[100] Iannuzzi A., Caliendo G., L'amministrazione della pubblica sicurezza: il profilo dell'organizzazione tra pluralismo e coordinamento, in Caringella F., Iannuzzi A., Levita L., Manuale di diritto di pubblica sicurezza, Roma, Dike giuridica editrice, 2013

funzione di coordinatore e in parte quella di coordinato. In quanto membro del Comitato, egli contribuisce, con le proprie valutazioni, a quella "attività valutativa volta a prestare, sotto forma di pareri […] consiglio alle autorità che debbano provvedere su un determinato oggetto, al fine di illuminarle in ordine a questo"[101]. Da altra parte, egli è il soggetto destinatario del parere espresso dal Comitato, chiamato ad operare la "scelta finale" in quanto organo titolare di amministrazione attiva. Il parere emesso dal Comitato ha natura meramente consultiva. Costituisce uno strumento di supporto di tipo tecnico-amministrazione per l'attività decisionale del ministro, che in quanto organo politico resta libero nella individuazione della migliore sintesi di tipo "politico" per l'adozione del provvedimento conclusivo (Ursi). L'atto del Ministro adottato in seguito alla consultazione del CNOSP assume per questo motivo la veste di atto discrezionale di "alta amministrazione". L'atto di" alta amministrazione" si caratterizza per esser un provvedimento amministrativo caratterizzato da un'amplissima discrezionalità. A differenza dell'atto politico, tuttavia, all'atto di alta amministrazione si applicano sia formalmente che sostanzialmente le regole individuate dalla legge n.241/1990. In particolare, l'atto di alta amministrazione è soggetto all'obbligo di motivazione ex. Art.3. della citata legge. L'obbligo di motivazione è giustificato dalla sussistenza, a fronte della potestà esercitata, di posizioni soggettive tutelate dall'ordinamento (Chieppa-Giovagnoli)[102]. Per questo motivo, inoltre, l'atto di alta amministrazione è sottoposto al sindacato del giudice amministrativo. Sindacato che, però, è meno intenso, in quanto limitato alle violazioni macroscopiche dei principi generali posti a presidio dell'esercizio del potere discrezionale. In sostanza, l'atto di alta amministrazione, per parte autorevole della dottrina, si qualifica come atto di "raccordo tra il momento politico e quello propriamente amministrativo"[103]. Oltre a questa funzione consultiva di carattere generale, esercitata ogni qual volta si rende necessaria la convocazione del Comitato, il CNOSP è chiamato ad esprimere parere obbligatorio, sebbene anche in questo caso non vincolante, in una serie di situazioni individuate dal successivo art.19 comma 2. Si tratta di ipotesi nelle quali emerge con maggior forza l'esigenza di coordinamento e quindi di un momento di condivisione di competenze tecniche specifiche dei quali sono titolari i diversi soggetti che prendono parte all'organo collegiale. Tra questi vi è, ad esempio, l'attività di pianificazione dei servizi logistici e amministrativi di carattere comune alle forze di polizia, la pianificazione della dislocazione e del coordinamento delle forze di polizia, l'individuazione di linee generali per l'istruzione, l'addestramento, la formazione e la specializzazione del personale delle forze di polizia. Si tratta, come si può osservare, dell'attività di individuazione di strategie produttive di effetti sul piano tecnico-operativo di intervento delle forze di polizia per evitare la sovrapposizione di competenze tra i diversi reparti operativi (Ursi).

[101] A.M. Sandulli, Manuale di diritto amministrativo, Napoli, Jovene, 1989, volume I
[102] Chieppa-Giovagnoli, Manuale di diritto amministrativo, Milano, Giuffrè editore, VI edizione, 2021
[103] Garofoli, Ferrari, Manuale di diritto amministrativo, Roma, 2009

2.4 Il Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica

A livello provinciale, la legge prevede un organo omologo al Comitato Nazionale, ossia il Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica. Il Comitato Provinciale, previsto dall'art.20, è istituito presso ogni Prefettura-Ufficio Territoriale del Governo. Il Comitato Provinciale è organo di consulenza del Prefetto, per l'esercizio delle sue attribuzioni di Autorità provinciale di Pubblica Sicurezza. Il comitato è presieduto dal Prefetto, che ha poteri di convocazione del Comitato e di formazione dell'ordine del giorno. Sono membri di diritto il Questore, il Comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri, il Comandante provinciale del Corpo della guardia di finanza[104]. Questa era la composizione originaria del comitato, pensato inizialmente quale organismo interforze, fino all'emanazione del decreto legislativo n.279/1999. Il d.lgs. 279/1999 ha previsto un'integrazione della composizione e del funzionamento del Comitato provinciale. La composizione del Comitato è stata allargata, prevedendosi la partecipazione allo stesso anche dei rappresentati degli enti locali. In particolare, a seguito della riforma sono divenuti membri di diritto anche il Sindaco del comune capoluogo di provincia e il Presidente della provincia. Inoltre, si è prevista la possibilità di partecipazione al Comitato dei Sindaci dei Comuni interessati, ogniqualvolta il Comitato si trovi ad affrontare questioni riferibili ai rispettivi ambiti territoriali. L'allargamento della composizione alle "componenti civili" ha implicato una modifica, anche in questo caso in senso ampliativo, dei compiti che il Comitato è chiamato ad espletare. Mentre nei primi anni di attività, successivi alla riforma del 1981, il Comitato si era caratterizzato per essere un luogo principalmente di coordinamento "operativo", nel quale era centrale la ricerca di una "sintesi" tra le direttive dell'organo politico-amministrativo in provincia, ossia il Prefetto, e il momento tecnico-operativo di attuazione delle suddette direttive, demandato al Questore, autorità provinciale di PS a livello tecnico-operativo, dopo l'allargamento della composizione il comitato si è trasformato in luogo di confronto e di ascolto delle esigenze provenienti dai territori, mediate dalla voce dei rappresentanti civili. Secondo autorevole dottrina, si è assistito ad una modificazione dei compiti del Comitato nel senso di realizzare "una più concreta aderenza dei servizi di polizia alle situazioni e necessità locali", consentendo "un maggiore coinvolgimento dei cittadini (attraverso i loro rappresentati) alla vita e ai problemi dell'ordine pubblico"[105]. Inoltre, il d.lgs. 279/1999 ha previsto anche la facoltà, per il sindaco del Comune capoluogo di provincia, di richiedere al prefetto la convocazione del CPOSP quando ritenga sussistente una questione da trattare relativa alla sicurezza della comunità locale o alla prevenzione di situazioni che possano turbare la tranquillità e l'ordine pubblico della comunità locale. Al ricorrere di una di queste situazioni, il sindaco del capoluogo di provincia ha anche il potere di richiedere al prefetto l'integrazione dell'ordine del giorno. Il Prefetto è tenuto ad ottemperare alle richieste del sindaco. Con il riconoscimento di queste prerogative al Sindaco del Comune capoluogo di Provincia si rafforzano le

[104] Articolo 20 Legge n.121/1981

[105] Mone, L'amministrazione della pubblica sicurezza e l'ordinamento del personale, Laurus Robuffo, 21 edizione, 2017

attribuzioni degli organi apicali delle comunità locali in materia di sicurezza pubblica, in applicazione del principio di sussidiarietà verticale, e si accentua il carattere di "luogo di concertazione" del Comitato Provinciale. Tuttavia, ha suscitato varie perplessità in dottrina il mancato riconoscimento di poteri analoghi a quelli attribuiti in materia al Sindaco del Comune capoluogo di Provincia ai Sindaci dei Comuni non capoluogo, in relazione a situazioni di turbamento dell'ordine pubblico emergenti nel territorio comunale. In questo modo, secondo alcuni studiosi, si andrebbero a discriminare, in maniera irragionevole, situazioni simili. Il prefetto, quando reso necessario dalla particolarità delle questioni trattate, può invitare a partecipare al Comitato anche le autorità locali di pubblica sicurezza e i responsabili delle amministrazioni dello Stato interessate ai problemi da trattare. Da un punto di vista funzionale, l'attività del Comitato Provinciale, a differenza del Comitato Nazionale, non presenta attribuzioni individuate dal legislatore in maniera puntuale. Questo può infatti essere chiamato a pronunciarsi su qualsiasi questione concernente la sicurezza pubblica sottoposta all'esame del collegio dal Prefetto o dal Sindaco del Comune capoluogo di Provincia. Il Comitato mette a disposizione del Prefetto una serie di dati ed informazioni utilizzabili nell'espletamento della sua attività di indirizzo politico-amministrativo. I pareri del Comitato non sono né obbligatori, né vincolanti. Costituiscono soltanto uno strumento di supporto all'attività decisionale del Prefetto, che è libero, quindi, di discostarsene, pur essendo tenuto a motivare la sua decisione (così puntualizza la direttiva del Ministro dell'Interno 12 Febbraio 2001 per l'attuazione del coordinamento e della direzione unitaria delle Forze di Polizia).[106] Scopo del processo di co-decisione è quello di contemperare l'esigenza di garantire una gestione unitaria e coordinata delle problematiche legate alla sicurezza con quelle di prevedere una maggiore flessibilità attraverso il coinvolgimento diretto di diversi soggetti pubblici e privati (Ursi)[107]. Da un punto di vista procedurale, il processo di adozione dell'atto prefettizio viene qualificato come co-decisione. Per questo motivo, è pacifico che il parere debba essere adottato alla presenza di tutti i componenti del Comitato. Si prevede un meccanismo per la risoluzione di situazioni nelle quali uno dei componenti esprima dissenso in relazione all'atto da adottare. Se ad esprimere il dissenso è il Sindaco del Comune capoluogo, la decisione può essere comunque adottata a maggioranza. Se invece il dissenso proviene da uno dei componenti "tecnici", rappresentanti delle Forze di polizia, il meccanismo è più complesso. In tale ipotesi si rende necessaria l'avvio di una particolare procedura, che è stata individuata dalla già citata Direttiva del 2001. Il dissenso deve essere comunicato al superiore gerarchico del soggetto che lo ha espresso; quest'ultimo a sua volta lo comunicherà ai vertici del Corpo. Qualora, ad una prima analisi, il Prefetto ravvisi che la motivazione espressa non è manifestamente infondata, lo stesso potrà chiedere che la questione venga discussa in sede di Comitato Nazionale, sede più appropriata per la discussione, anche in virtù della specifica composizione del CNOSP.

[106] Direttiva Ministro dell'interno 12 Febbraio 2001
[107] Ursi, La sicurezza pubblica, Bologna, Il Mulino, 2022

3. Il Ministro dell'Interno

Un ruolo centrale nell'ambito del sistema dell'amministrazione della pubblica sicurezza risultante dalla riforma del 1981 è occupato dal Ministro dell'Interno. Il Ministro dell'Interno assume la qualifica di "autorità nazionale di pubblica sicurezza", e come tale ha la responsabilità della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. Egli è, inoltre, titolare dell'alta direzione dei servizi di ordine e sicurezza pubblica e coordina in materia i compiti e le attività delle forze di polizia[108]. Le attribuzioni in materia del ministro, però, non conferiscono allo stesso l'esclusività della politica di sicurezza, ma risultano conformate dallo stesso terzo comma art.1 l.121, che fa salve "tutte le competenze del Consiglio dei ministri previste dalle leggi vigenti". Sottolineando, dunque, che, nell'esercizio delle sue funzioni di autorità nazionale di pubblica sicurezza, il ministro dell'interno resta comunque vincolato dagli atti di indirizzo e direzione e alle determinazioni di politica generale che spetta al presidente del Consiglio dei ministri, in attuazione della legge n.400/1988, alle quali dovrà conformarsi. Il legislatore nell'affermare il ministro è l'autorità nazionale di pubblica sicurezza ha voluto imputare direttamente al titolare del dicastero dell'Interno, e non all'amministrazione della pubblica sicurezza, la cura dell'interesse pubblico (Ursi)[109]. In tal modo, il legislatore ha riconosciuto il ministro dell'Interno come organo apicale dell'intero assetto organizzativo dell'amministrazione della pubblica sicurezza. Oltre a queste attribuzioni generali di responsabilità, la legge affida al ministro dell'interno i compiti di "alta direzione" dei servizi di ordine e sicurezza pubblica e di coordinamento dei compiti e delle attività delle forze di polizia. Il potere di direzione affidato al Ministro dell'Interno riflette, come già sottolineato, la struttura gerarchica nella quale lo stesso è incardinato, e della quale rappresenta la figura apicale. Si è evidenziato come il "potere di direzione", per la migliore dottrina amministrativistica, "consista nell'attribuzione ad un ufficio gerarchicamente sovraordinato della potestà di emettere atti di indirizzo volti ad imprimere alle condotte e, quindi, agli atti di cui sono manifestazione, un contenuto ispirato a determinati principi"[110]. In questo senso, come rilevato da Ursi, la formula "alta direzione", utilizzata dal legislatore nell'art. 1 legge n.121, designa un "sistema di relazioni organizzative composite" in cui, "nonostante il carattere gerarchico della struttura, i vertici amministrativi mantengono spazi decisionali propri"[111]. Vi è da sottolineare, tuttavia, che la capacità degli atti del ministro di conformare l'azione puntuale, dell'apparato amministrativo della pubblica sicurezza è particolarmente penetrante. Il rapporto che lega il Ministro dell'Interno agli appartenenti ai ruoli dell'Amministrazione della pubblica sicurezza e ai suoi vertici è di tipo gerarchico. Il ministro dell'Interno provvede attraverso l'emanazione di direttive ed ordini all'esercizio dei suoi poteri gerarchici. In questo senso, l'attività di direzione del Ministro trova un'applicazione particolare nei confronti del Questore, autorità provinciale di pubblica sicurezza a

[108] Art. 1 legge n.121/1981
[109] Ursi, La sicurezza pubblica, Bologna, Il Mulino, 2022
[110] Giannini M.S., Istituzioni di diritto amministrativo, Milano, Giuffrè editore, 1981
[111] Ursi, La sicurezza pubblica, Bologna, Il Mulino, 2022

carattere tecnico-operativo. Il legislatore nel precisare che l'"alta direzione" ha ad oggetto i "servizi" di ordine e sicurezza pubblica, ha connotato il potere di direzione del Ministro in un ambito essenzialmente tecnico-operativo. Per questo motivo il Questore, titolare dei servizi tecnico-operativi in Provincia, può vedersi indicare in maniera diretta la scelta risolutiva di determinati problemi da parte del ministro, restando vincolato a questa indicazione proprio in virtù della previsione dell'art. 65 legge 121. La sovra-ordinazione gerarchica del ministro è, invece, meno intensa rispetto agli altri attori operanti nel sistema della pubblica sicurezza. Nei loro confronti, la sovra-ordinazione si caratterizza per avere profili principalmente funzionali, essendo tanto l'autorità nazionale quanto quelle provinciali e locali titolari della responsabilità a diversi livelli della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, ma con ruoli, competenze e funzioni specifiche e distintamente individuate dalla legge[112]. Importante è anche la previsione della facoltà del Ministro di esercitare un potere provvedimentale per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. Il conferimento del potere provvedimentale è strettamente correlato allo *status* di autorità nazionale di pubblica sicurezza assunto dal ministro a seguito della riforma e sugella la qualificazione del ministro come vera e propria autorità amministrativa, oltre che politica. Il potere provvedimentale riconosciuto al ministro è espressione di un'attività amministrativa. Si distingue nettamente dagli atti politici che, invece, il ministro è chiamato ad emanare in attuazione delle sue attribuzioni di vertice e cardine politico della struttura ministeriale di propria competenza. Il potere provvedimentale è, in sostanza, lo strumento principale attraverso il quale il ministro assolve alle sue attribuzioni di autorità nazionale di pubblica sicurezza. Si tratta di un potere caratterizzato da modalità di esercizio sostanzialmente libere e connotato da un'amplissima discrezionalità (Ursi e Caliendo), con portata su tutto il territorio nazionale, in quanto pensato per far fronte a quelle situazioni che, per le dimensioni territoriali, sfuggono ad un efficace intervento delle autorità provinciali e locali di pubblica sicurezza.

3.1 Il Dipartimento di pubblica sicurezza

Una delle maggiori novità della l.121 è l'istituzione del Dipartimento di pubblica sicurezza. Il dipartimento è incardinato nella struttura organizzativa del Ministero dell'Interno. Il Ministero dell'Interno ha adottato, infatti, una struttura dipartimentale. Il modello dipartimentale assicura l'esercizio organico ed integrato delle funzioni del Ministero in relazione a grandi aree di materie omogenee[113]. La presenza di singoli dipartimenti preposti a determinate funzioni si giustifica con la diversità e pluralità di funzioni e compiti affidate al singolo Ministero. L'altro modello organizzativo generale, quello delle direzioni generali, invece, si addice

[112] Iannuzzi A., Caliendo G., L'amministrazione della pubblica sicurezza: il profilo dell'organizzazione tra pluralismo e coordinamento in Caringella F., Iannuzzi A., Levita L., Manuale di diritto di pubblica sicurezza, Roma, Dike Giuridica Editrice, 2013
[113] Chieppa, Giovagnoli Manuale di diritto amministrativo, Milano, Giuffrè editore, VI edizione, 2021

ai Ministeri la cui azione investe un solo settore, sebbene articolato in una pluralità di specializzazioni. A questo proposito è opportuna ricordare le fonti normative che disciplinano l'organizzazione amministrativa dei Ministeri. L'art.95 comma terzo della Costituzione prevede che è la legge a determinare "il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei ministeri". A soddisfare la riserva di legge ha provveduto il decreto legislativo n.300/1999[114] che contiene la normativa generale relativa all'organizzazione dei ministeri e delle rispettive agenzie, oltre ad individuare in maniera puntuale il numero e l'organizzazione dei singoli ministeri. Il d.lgs. 300/1999 individua il modello organizzativo (dipartimentale o per direzioni generali) per ogni singolo ministero e fissa anche il numero massimo di dipartimenti o direzioni generali delle quali lo stesso si compone. Il decreto va, quindi, ad individuare quella che viene definitiva la struttura organizzativa primaria (o di primo livello) dei singoli ministeri. Il numero, l'organizzazione, la dotazione organica e le funzioni degli uffici di livello dirigenziale generale delle quali si compongono i singoli dipartimenti o le singole direzioni generali (a seconda del modello prescelto) è, invece, stabilito da regolamenti di delegificazione che hanno la veste formale di Decreti del Presidente della Repubblica, adottati ai sensi dell'art.17 comma 4-bis l.400/1988[115], richiamato dall'art.4 comma 1 del d.lgs. 300/1999. E', infine, il singolo ministro che provvede con un proprio decreto di natura non regolamentare all'individuazione dell'articolazione interna degli uffici di livello dirigenziale generale, alla individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale e alla definizione dei relativi compiti (art. 17, comma 4-bis lett. e) l.400/1988 e art. 4, comma 4, d.lgs. 300/1999). Infine, il d.lgs. 300/1999 prevede che anche gli uffici di diretta collaborazione del Ministro, con compiti di supporto e raccordo con l'amministrazione, siano istituiti e regolamentati con regolamento ex art.17, comma 4-bis, l.400/1988. Il Dipartimento di pubblica sicurezza è la struttura centrale dell'amministrazione della pubblica sicurezza. Ma, da un punto di vista organizzativo, il Dipartimento, oltre ad essere parte centrale del sistema dell'amministrazione della pubblica sicurezza, rappresenta uno degli apparati strutturali del Ministero dell'Interno. Il decreto legislativo n.317/2003[116], infatti, prevede che la struttura organizzativa del dicastero dell'Interno sia composta da due uffici complessi, l'Ufficio di gabinetto e l'Ufficio legislazione e relazioni parlamentari, e da cinque moduli dipartimentali, quali il Dipartimento per gli affari interni e territoriali, il Dipartimento per le libertà civili e per l'immigrazione, il Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, il Dipartimento per le politiche del personale dell'Amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie, e il presente Dipartimento della Pubblica Sicurezza. Da un punto di vista funzionale, il Dipartimento della Pubblica Sicurezza provvede, secondo le direttive e gli ordini del ministro dell'Interno, all'attuazione della politica dell'ordine e della sicurezza pubblica. Oltre a questo compito centrale, il

[114] Attuato in esecuzione della legge n.59/1997 (cosiddetta "legge Bassanini"), attraverso la quale il Parlamento ha delegato il Governo ad attuare il conferimento di funzioni e compiti dello Stato alle regioni ed agli enti locali, nonché per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa.

[115] Intitolata "Disciplina delle attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri". È la legge sulla Presidenza del Consiglio dei ministri

[116] Il decreto legislativo n.317/2003 è intitolato "Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 30 luglio 1999, n.300, concernenti la struttura organizzativa del Ministero dell'Interno, a norma dell'articolo 1 della legge 6 luglio 2002, n.137"

Dipartimento provvede al coordinamento tecnico-operativo delle forze di polizia; alla direzione e amministrazione della Polizia di Stato e alla direzione e gestione dei supporti tecnici[117]. L'organizzazione interna del Dipartimento si compone uffici centrali e direzioni generali, individuati in maniera puntuale dalla stessa legge (art.5 l. 121/1981). Tra questi i più importanti sono l'ufficio centrale ispettivo, che è l'ufficio attraverso il quale il Ministro dell'Interno esercita i suoi poteri di vigilanza sulla concreta attuazione o esecuzione delle sue decisioni; il già citato ufficio per il coordinamento e la pianificazione delle forze di polizia e la direzione centrale per gli affari generali e le politiche del personale della Polizia di Stato, che svolge compiti attinenti all'amministrazione del personale della Polizia di Stato. Al vertice del dipartimento è posto il capo della polizia-direttore generale della pubblica sicurezza. Il capo della polizia-direttore generale della pubblica sicurezza è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministro, su proposta del Ministro dell'Interno. Mentre alla direzione degli uffici e delle direzioni centrali sono preposti dirigenti generali. Ai sensi dell'art.6 per l'espletamento delle sue funzioni il Dipartimento di pubblica sicurezza svolge funzioni di: a) classificazione, analisi e valutazione delle informazioni e dei dati, che devono essere forniti anche dalle forze di polizia in materia di tutela dell'ordine, della sicurezza pubblica e di prevenzione e repressione della criminalità e di diramazione di questi alle suddette forze di polizia; b)ricerca scientifica e tecnologica, documentazione, studio e statistica; c) elaborazione della pianificazione generale dei servizi d'ordine e sicurezza pubblica; d) pianificazione generale e coordinamento delle pianificazioni operative dei servizi logistici e amministrativi di carattere comune alle forze di polizia; e) pianificazione generale e coordinamento della pianificazioni operative della dislocazione delle forze di polizia e dei relativi servizi tecnici; f) pianificazione generale e coordinamento delle pianificazioni finanziarie relative alle singole forze di polizia; g) mantenimento e sviluppo delle relazioni comunitarie e internazionali[118]. A precisare i contenuti dell'attività del Dipartimento è intervenuta la Direttiva del ministro dell'Interno 12 Febbraio 2001. La direttiva connota l'attività del Dipartimento come operante in una "duplice dimensione". Il Dipartimento è infatti tenuto a veicolare verso il Ministro dell'Interno, in qualità di autorità nazionale di pubblica sicurezza, le esigenze operative emergenti nel contrasto alla criminalità e nell'individuazione degli strumenti di intervento più incisive per un'efficace azione operative; al contempo il Dipartimento deve elaborare ed arricchire dei necessari contenuti di progettualità attuative le direttive impartite dal ministro dell'Interno per individuare le linee programmatiche attraverso le quali sviluppare, secondo parametri di efficienza ed economicità, la loro attività operativa[119].

[117] Da intendersi, quest'ultima funzione, come l'attività di predisposizione di tutti i beni strumentali funzionali alle esigenze dell'amministrazione (così Ursi)
[118] Art. 6 l.121/1981
[119] Direttiva del ministro dell'Interno 12 Febbraio 2001

3.2 Il capo della polizia-direttore generale della pubblica sicurezza

Al vertice del Dipartimento è posto un prefetto che assume i titoli di capo della polizia e di direttore generale della pubblica sicurezza (art.5 comma 2 l.121/1981). Come già ricordato, la procedura di nomina è delle più solenni. Si provvede con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente. Il duplice ruolo di capo della polizia e di direttore generale della pubblica sicurezza costituisce la particolarità di questa figura. La qualificazione di "capo della polizia" lo pone al vertice di una struttura gerarchica ed omogenea quale è la Polizia di Stato. In questa veste, egli rappresenta la figura apicale di una delle tre Forze di Polizia, al pari del Comandante generale dell'Arma dei carabinieri e del Comandante generale della Guardia di Finanza. Quando prevale questa dimensione, come ad esempio durante le riunioni del Comitato Nazionale dell'Ordine e della Sicurezza Pubblica, egli agisce in una posizione paritaria rispetto alle figure di vertice delle altre forze di polizia. La qualificazione di "direttore generale della pubblica sicurezza", invece, indica che il legislatore ha voluto affidare a questa figura la direzione dell'intero sistema dell'amministrazione della pubblica sicurezza. In questo senso, il capo della polizia-direttore generale della pubblica sicurezza non è posto semplicemente a capo del Dipartimento della pubblica sicurezza, ma più in generale di tutto il complesso organizzativo preposto alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. Per questa seconda connotazione, come ha osservato autorevole dottrina, "emerge in maniera prevalente la dimensione funzionale rispetto a quella strutturale ed in questo senso la figura ha un potere di direzione ed indirizzo non circoscritto alla singola forza della Polizia di Stato, ma diretto ad una pluralità di apparati e figure soggettive"[120]. Per questi motivi, secondo Iannuzzi e Caliendo, il capo della polizia-direttore generale della pubblica sicurezza "assume, nel complesso organizzativo dell'amministrazione della pubblica sicurezza, una posizione di sovra-ordinazione funzionale rispetto agli altri attori in virtù del riconoscimento allo stesso dei poteri di attuazione della politica dell'ordine e della sicurezza pubblica e di coordinamento tecnico-operativo delle forze di polizia, con una proiezione della propria attività che va oltre l'essere preposto al Dipartimento della pubblica sicurezza"[121]. Questi poteri sono destinati, però, a cedere il passo al cospetto del Ministro dell'Interno-autorità nazionale di pubblica sicurezza. Il Capo della polizia-direttore generale della pubblica sicurezza resta, infatti, in una posizione di subordinazione nei confronti del ministro del quale è chiamato ad attuare gli indirizzi. Tuttavia, in alcune occasioni, il capo della polizia-direttore generale della pubblica sicurezza può essere chiamato ad esercitare a livello centrale, su esplicita richiesta del ministro e con la forma dell'avvalimento[122], il

[120] Di Raimondo, Il sistema dell'amministrazione della pubblica sicurezza, Padova, CEDAM, 1984
[121] Così Iannuzzi A., Caliendo G., L'amministrazione della pubblica sicurezza: il profilo dell'organizzazione tra pluralismo e coordinamento in Caringella F., Iannuzzi A., Levita L., Manuale di pubblica sicurezza, Roma, Dike giuridica editrice, 2013
[122] L'avvalimento è quella figura organizzativa in base alla quale un ufficio o ente mette a disposizione la propria organizzazione a supporto dell'esercizio di funzioni o attività proprie di un altro ente che esercita poteri di direzione e di controllo nei confronti dell'ente o ufficio in relazione alle attività svolte a titolo ausiliario

coordinamento amministrativo delle forze di polizia, sottoscrivendo gli atti che emana con la formula "d'ordine del ministro" ovvero "pel ministro"[123]. Il rapporto tra Ministro dell'Interno e capo della polizia-direttore generale della pubblica sicurezza ha generato molto dibattito in dottrina. Parte della dottrina (Iannuzzi, Mosca) sostiene che il capo della polizia-direttore generale della pubblica sicurezza possa essere qualificato, al pari del Ministro dell'Interno, autorità nazionale di pubblica sicurezza. Questa conclusione si basa su due ordini di considerazioni. Innanzitutto, il dato letterale. L'art. 3 lett. c) e l'art. 43 parlano rispettivamente di "autorità centrali" e di "autorità nazionali" utilizzando il plurale. Il secondo argomento è invece fondato su un'analisi complessiva dei compiti e funzioni delle quali il capo della polizia-direttore generale di pubblica sicurezza è titolare. Come già sottolineato, le attribuzioni dello stesso vanno oltre la semplice qualificazione di figura posta alla direzione del Dipartimento della pubblica sicurezza per fargli assumere un ruolo centrale nell'intero sistema della sicurezza pubblica. Infine, viene utilizzato un argomento "analogico", quello della "simmetria ordinamentale". Secondo questo concetto, il rapporto esistente a livello provinciale tra le due autorità di pubblica sicurezza (politico-amministrativa il prefetto e tecnico-operativa il questore) andrebbe riproposto anche a livello centrale; per cui il Ministro dell'interno avrebbe la veste di autorità nazionale di pubblica sicurezza a livello politico-amministrativo, mentre il capo della polizia-direttore generale della pubblica sicurezza assumerebbe la medesima veste ma caratterizzata per l'esserlo da un punto di vista tecnico-operativo. Contraria a questa interpretazione è, invece, altra parte di dottrina (tra i quali Di Raimondo). Valorizzando il dato letterale della l.121, che in nessun punto qualifica esplicitamente il capo della polizia-direttore generale della pubblica sicurezza come autorità nazionale di pubblica sicurezza, questa parte di dottrina riconosce tale qualità esclusivamente al Ministro dell'Interno. Mentre il legislatore, infatti, ha operato una puntuale distinzione di compiti, funzioni e responsabilità tra Prefetto e Questore a livello periferico (art.13 e 14 l.121), non ha fatto altrettanto tra Ministro dell'Interno e capo della polizia-direttore generale della pubblica sicurezza. Con l'art.1 il legislatore ha infatti voluto attribuire esclusivamente al ministro dell'Interno la responsabilità della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica a livello nazionale[124]. Al di là della qualificazione formale o meno come autorità nazionale di pubblica sicurezza, non vi è dubbio che il legislatore ha inteso assegnare al capo della polizia-direttore generale della pubblica sicurezza un ruolo centrale all'interno del sistema come una figura in grado di esercitare una supremazia su tutte le altre autorità provinciali e locali di pubblica sicurezza, alla quale spetta la responsabilità effettiva dell'attuazione della politica dell'ordine e della sicurezza pubblica. Per lo svolgimento della sua attività, il capo della polizia-direttore generale della pubblica sicurezza è affiancato da tre Vice Capi della Polizia: il Vice Direttore Generale della pubblica sicurezza con funzioni vicarie, il Vice

[123] Così Ursi, La sicurezza pubblica, Bologna, Il Mulino, 2022

[124] Così Iannuzzi A., Caliendo G, L'amministrazione della pubblica sicurezza: il profilo dell'organizzazione tra pluralismo e coordinamento in Caringella F., Iannuzzi A., Levita L., Manuale di diritto di pubblica sicurezza, Roma, Dike giuridica editrice, 2013

Direttore generale per l'attività di coordinamento e di pianificazione[125] ed il Vice Direttore generale-Direttore centrale della polizia criminale[126].

4. Le autorità provinciali di pubblica sicurezza: il prefetto e il questore

4.1 Il prefetto

Il prefetto è autorità provinciale di pubblica sicurezza (art.13 l.121/1981). In quanto autorità provinciale di pubblica sicurezza il prefetto esercita funzioni proprie, individuate direttamente dalla legge. Egli ha la responsabilità generale dell'ordine e della sicurezza pubblica; ha la potestà di sovraintendere all'attuazione delle direttive emanate a livello centrale dal Ministro dell'Interno; ha la potestà di disporre della forza pubblica e delle altre forze poste a sua disposizione, coordinandone l'attività[127]. In tal senso, come sottolinea Ursi, il prefetto "assicura l'unità di indirizzo ed il coordinamento dei compiti e delle attività delle forze di polizia nella Provincia, promuovendone le misure occorrenti nel rispetto delle competenze tecnico-operative riservate al questore"[128]. La "responsabilità prefettizia" manifesta una doppia direzione. In quanto responsabile a livello provinciale della tutela dell'ordine e sicurezza pubblica, egli è chiamato ad attuare gli atti di indirizzo politico provenienti dal livello centrale (ministro dell'Interno), per la cui attuazione egli assume una competenza di tipo generale. Tuttavia, l'attività del prefetto non si limita ad una mera esecuzione delle direttive dell'organo politico, ma è chiamato ad interpretare l'atto del ministro per adattarlo alla realtà territoriale nel quale il provvedimento deve trovare attuazione. Questa attività produce la "traduzione" delle scelte generali contenute nelle direttive ministeriali in direttive puntuali destinate alle forze di polizia presenti sul territorio. Il potere di direttiva previsto dall'art.13 comma 4 costituisce l'attribuzione centrale del prefetto nell'ambito dell'attuazione della funzione di coordinamento per l'armonizzazione tra livello centrale e periferico. La direttiva prefettizia vincola i destinatari (le forze tecnico-operativo, tra le quali principalmente il questore) quanto ai risultati, limitandosi a fissare gli obiettivi. Lasciando all'autorità tecnico-operativa ampia discrezionalità per la scelta dei mezzi e modalità più appropriati. Dall'altro lato, il prefetto, nell'esercizio della sua responsabilità in materia di pubblica sicurezza,

[125] Previsti entrambi dall'art.5 l.121/1981
[126] Figura istituita con la legge n.410/1991 per assicurare i collegamenti tra la D.I.A. e gli altri uffici, reparti, strutture delle forze di polizia.
[127] Art.13 comma 2 e comma 4 legge 121/1981
[128] Così Ursi, La sicurezza pubblica, Bologna, Il Mulino, 2022

è tenuto a relazionare periodicamente al ministro dell'Interno sull'attività di coordinamento svolta in provincia. Attività di coordinamento che sarà oggetto di valutazione politica da parte del ministro. Valutazione funzionale alla riconferma del vincolo fiduciario che lega le due figure. Ma accanto alle attribuzioni proprie in materia di pubblica sicurezza, il prefetto assume la veste di rappresentante dell'esecutivo in provincia. In ambito provinciale, quindi, il prefetto assume una posizione di supremazia nei confronti di tutti gli organi periferici dello Stato e delle amministrazioni non statali. Esercita, in sede periferica, tutte le attribuzioni conferitegli in via delegata dall'amministrazione centrale, collocandosi in un rapporto di subordinazione funzionale rispetto ai singoli ministeri competenti per materia. Oltre a queste attribuzioni di carattere generale derivanti dall'essere rappresentante del Governo in provincia, oltre ai compiti di indirizzo e coordinamento previsti dall'art.13 l.121, il prefetto è dotato anche di un potere provvedimentale, da esercitare "nel caso di urgenza o per grave necessità pubblica"[129]. Questa speciale attribuzione è prevista dall'art.2 TULPS. L'esercizio di questo speciale potere provvedimentale è sempre finalizzato alla tutela dell'ordine e sicurezza pubblica, e, quindi, si inquadra nella competenza generale del prefetto in questo settore. Dottrina autorevole ha parlato dell'art.2 TULPS come di una "norma in bianco" poiché la legge non predetermina in maniera puntuale i presupposti in presenza dei quali si ritiene legittimo l'esercizio di questi ampi poteri richiamandosi a citare la già citata formula "nel caso di urgenza o per grave necessità pubblica". Proprio per tentare di limitare l'ampio potere discrezionale conferito al prefetto, sul tema è intervenuta la Corte costituzionale con sentenza n.26/1961. In questa occasione la Corte Costituzionale, sulla scia della precedente sentenza n.8 del 1956, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art.2 Tulps (r.d.773/1931) nella parte in cui attribuisce ai prefetti la possibilità di emanare provvedimenti contingibili e urgenti (ordinanze) senza essere tenuti al rispetto dei "principi dell'ordinamento giuridico" per tali intendendosi quei principi cardine del nostro ordinamento emergenti dalla Costituzione del 1948, non suscettibili di deroga neppure attraverso l'esercizio dei poteri legislativi ordinari. Pur limitati in maniera oggettiva dall'intervento del Giudice delle Leggi, i poteri provvedimentali del Prefetto restano particolarmente ampi ed incisivi. In base all'art.13 comma 6 si prevede l'obbligo del prefetto di tenere informato il commissario del Governo nella regione dei provvedimenti adottati nell'esercizio dei poteri ad esso attribuiti dalla legge. La figura del commissario del Governo nella regione è stata dichiarata decaduta con legge costituzionale n.3/2001, che ha eliminato il controllo preventivo del Governo sulle leggi regionali previsto originariamente dall'art.124 Costituzione. Le residue attribuzioni del Commissario del Governo sono state affidate al Prefetto titolare della Prefettura-Ufficio territoriale del governo del Comune capoluogo di Regione, che è quindi oggi il destinatario delle informative periodiche provenienti dai prefetti delle altre province della regione.

[129] Art.2 TULPS

4.2 Segue: i cosiddetti "SuperPrefetti"

A seguito dell'emanazione di una serie di decreti ministeriali emanati dal ministro dell'Interno a decorrere dal 1992, il ministro dell'Interno ha delegato alcune sue competenze delle quali è titolare in quanto autorità nazionale di pubblica sicurezza proprio in favore dei prefetti dei Comuni capoluoghi di Regione. Lo strumento amministrativo del quale si è avvalso il ministro è quello della "delega di funzioni" che per la migliore dottrina amministrativistica si ha "quando un ente o ufficio realizza un'attività in nome proprio ma per conto e nell'interesse di un altro ente o ufficio che diventa ente delegante"[130]. Questa delega non ha carattere perpetuo ma temporaneo e deve, perciò, essere rinnovata periodicamente. Dal 1992 ad oggi è però stata rinnovata pressoché costantemente, da ultimo con d.m. 13 settembre 2019. Questa delega di funzioni ha comportato una rivisitazione organica della struttura organizzativa del sistema dell'amministrazione della pubblica sicurezza rispetto al disegno originario previsto dalla legge 121/1981. L'oggetto principale delle funzioni delegate consiste, infatti, nel conferimento al Prefetto della Provincia capoluogo di Regione di una serie di poteri di coordinamento in ambito regionale. L'obiettivo è quello di garantire una maggiore efficacia dei servizi di ordine e sicurezza pubblica nella Regione. Per l'importanza delle funzioni delegate, una parte della dottrina ha ravvisato nella figura dei "superprefetti" "i prodromi di un'autorità regionale di pubblica sicurezza"[131], struttura intermedia tra il livello centrale rappresentato dal ministro dell'Interno-autorità nazionale di pubblica sicurezza e livello periferico, con le autorità provinciali e locali di pubblica sicurezza. L'introduzione di questa nuova figura incide profondamente anche sulle attribuzioni del Questore, in qualità di autorità provinciale di pubblica sicurezza a livello tecnico-operativo. Come si è già sottolineato, le funzioni delegate concernono principalmente i poteri di coordinamento in ambito regionale. Di fatto, quindi, la figura del questore esce ridimensionata di gran parte delle proprie attribuzioni, perdendo il ruolo centrale di "guida" tecnico-operativa in provincia. Al superprefetto è infatti riconosciuto un potere in grado di poter incidere in via diretta sull'attività dei singoli ufficiali e agenti di pubblica sicurezza, poteri dei quali il Questore del comune del capoluogo di provincia è invece privo. Proprio in virtù di ciò si corre il rischio che il Questore del comune capoluogo di provincia e i questori delle altre province vengano declassati a "meri comandanti" della Polizia di Stato, scavalcati nelle proprie attribuzioni di coordinamento e guida tecnico operativa dai superprefetti. In questo contesto si inserisce anche la previsione del potere di convocazione da parte dei superprefetti della Conferenza regionale della autorità di pubblica sicurezza. Si tratta della previsione di un nuovo foro di confronto e coordinamento, sviluppato sul modello dei Comitati nazionali e provinciali di pubblica sicurezza. I soggetti chiamati a partecipare alla conferenza sono i prefetti e questori delle singole Province, i comandanti provinciali e regionali dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della

[130] Così Clarich M., Manuale di diritto amministrativo, Bologna, il Mulino, IV edizione, 2019
[131] Così Iannuzzi, Caliendo, L'amministrazione della pubblica sicurezza: il profilo dell'organizzazione tra pluralismo e coordinamento, in Iannuzzi, Caringella, Levita, Manuale di pubblica sicurezza, Dike Giuridica Editrice, 2013

guardia di finanza e i rappresentati dell'organo giudiziario. Secondo autorevole dottrina, "la previsione del Conferenza è un ulteriore segnale dell'affievolimento delle competenze tecnico-operativo dei questori in favore dei superprefetti"[132].

4.3 Il Questore

Il Questore è autorità provinciale di pubblica sicurezza a carattere tecnico-operativo. Il questore era già stato identificato come autorità di pubblica sicurezza dal Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (r.d. 773/1931), nel quale venivano rimarcati i suoi poteri di direzione tecnica dei servizi di polizia e di ordine pubblico nella Provincia[133]. Tuttavia, il TULPS aveva confermato la dipendenza funzionale del questore rispetto al prefetto. Dipendenza funzionale risalente almeno fin dal 1907 quando con il r.d. n.690 era stato previsto che il questore fosse preposto a capo di una divisione della prefettura, segno inequivocabile della volontà del legislatore di porre il questore sotto il "controllo" del prefetto. La legge 121/1981 ha definitivamente qualificato il questore quale autorità di pubblica sicurezza, sganciandolo dalla dipendenza funzionale rispetto al Prefetto[134]. Il questore ha quindi assunto piena legittimità ed è chiamato a coesistere con il Prefetto in Provincia. L'art.14 attribuisce al questore la direzione, responsabilità e coordinamento, a livello tecnico operativo, dei servizi di ordine e sicurezza pubblica, e delle altre forze eventualmente poste a sua disposizione. Il Questore è il vertice apicale degli uffici di questura. Le questure sono uffici provinciali della Polizia di Stato. In passato considerate divisioni della prefettura, oggi sono autonome strutture periferiche preposte a compiti di direzione e organizzazione dei servizi operativi, la cui articolazione è stabilita con decreto del ministro dell'Interno, che determina il funzionamento e la dotazione di personale e mezzi[135]. A definire l'assetto organizzativo delle questure è intervenuto da ultimo il d.p.r. n.171/2019, che ha modificato il d.p.r. 208/2001 contenente la previgente disciplina organizzativa. Il d.p.r. del 2019 ha previsto che le questure sono ordinate in: a) Ufficio di gabinetto del questore, per l'esercizio delle funzioni di supporto al Questore-Autorità provinciale di pubblica sicurezza, per la pianificazione, l'organizzazione ed il coordinamento dei servizi di ordine pubblico e di sicurezza pubblica in ambito provinciale; b) Ufficio polizia anticrimine, per l'applicazione delle misure di prevenzione di competenze del questore; c) Ufficio polizia amministrativa e di sicurezza, per la prevenzione delle possibili turbative dell'ordine e della sicurezza pubblica; d) Squadra mobile, per lo svolgimento delle attività investigative, di iniziativa o su delega dell'autorità giudiziaria, in materia di criminalità comune ed organizzata; e) Ufficio per le investigazioni

[132] Mone, L'amministrazione di pubblica sicurezza e l'ordinamento del personale, Laurus Robuffo, 2017
[133] Art. 1 comma 4 r.d.773/1931 (TULPS) e art.3 r.d. 635/1940 (regTULPS)
[134] Così Caia, in Digesto discipline pubblicistiche, Torino, UTET, vol.XII
[135] Art.31-32, legge n.121/1981

generali e le operazioni speciali (DIGOS), per l'analisi ed il monitoraggio dei fenomeni socioeconomici, occupazionali e del tifo organizzato rilevanti per l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica e per le attività di prevenzione e contrasto in materia di eversione dell'ordine democratico e di terrorismo nazionale e internazionale; f) Ufficio prevenzione generale e soccorso pubblico, per l'attuazione delle linee strategiche individuate dal questore in materia di controllo del territorio; g) Ufficio immigrazione, per le attività riguardanti l'ingresso, il soggiorno ed il respingimento degli stranieri[136]. Nel disegno risultante dalla legge 121 il questore, essendo il soggetto cui è affidato il compito di coordinamento tecnico delle forze di polizia a livello provinciale, assume una posizione di sovra-ordinazione funzionale, limitatamente all'ambito tecnico-operativo, nei confronti dei comandanti provinciali delle altre forze di polizia (comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri; comandante provinciale del Corpo della guardia di finanza). In questa veste egli è quindi soggetto coordinante. Dall'altro lato, egli resta il destinatario delle direttive prefettizie e di quelle emanate dal capo della polizia nella veste di direttore generale di ps[137]. La dipendenza gerarchica che in passato aveva connotato i rapporti Prefetto-Questore si è tramutata in una dipendenza funzionale. Il Questore è destinatario degli indirizzi politico-amministrativi del prefetto, che dovrà poi trasformare in linee di indirizzo tecnico-operativo, alle quali saranno chiamate a conformarsi anche le altre forze di polizia. Il questore è invece in un rapporto di subordinazione gerarchica con il capo della polizia-direttore generale della pubblica, verso il quale è tenuto all'obbedienza (art.65 l. 121). Il capo della polizia-direttore generale della pubblica sicurezza, nella veste di dirigente generale di pubblica sicurezza, rappresenta il vertice gerarchico della struttura della Polizia di Stato e, in quanto tale, ha un potere di sovra-ordinazione tanto gerarchica quanto funzionale verso il Questore. Il Questore partecipa, in quanto componente di diritto, al Comitato Provinciale di Ordine e Sicurezza Pubblica. In questa sede egli riveste la qualifica di soggetto coordinato poiché è proprio all'interno del CPOSP che prende forma la direttiva prefettizia che il Questore sarà chiamato ad attuare nell'ambito delle sue attribuzioni. Da un punto di vista funzionale, il Questore, come già ricordato, è titolare dei poteri di direzione e coordinamento delle forze di polizia. I poteri di direzioni "tecnica" sono esercitati attraverso direttive, che il Questore è chiamato ad emanare nel rispetto del quadro generale di programmazione individuato dal prefetto. I poteri di coordinamento hanno, invece, un raggio di azione più ampio. Il Questore, infatti, in quanto dirigente generale della polizia di stato, esercita i suoi poteri non soltanto nei confronti degli altri appartenenti ai ruoli della polizia di stato ad esso sottordinati, ma anche nei confronti degli appartenenti alle altre forze di polizia, sebbene limitatamente ai "servizi di ordine e sicurezza pubblica" (art.14 comma 2 l.121/1981). Il rapporto però in questo caso si qualifica come dipendenza funzionale e non gerarchica. La "dipendenza funzionale" delle altre forze di polizia nei confronti del questore si esplica attraverso l'obbligo informativo nei confronti del questore che

[136] Art.1 d.p.r. 171/2019

[137] Così Chiusolo, Prefetto, Questore e Autorità locali: responsabilità a confronto nella gestione territoriale della pubblica sicurezza in T.F. Giupponi, L'amministrazione della pubblica sicurezza e le sue responsabilità, Bologna, Bononia University Press

l'art.14 comma 3 prevede a carico dei comandanti locali dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza.

Da un punto di vista funzionale, il Questore esercita le sue attribuzioni di direzione e coordinamento attraverso una pluralità di strumenti, regolamentati da diverse fonti normative e aventi caratteristiche molto diverse tra loro. Un ruolo di primo piano rivestono le ordinanze di servizio, la cui regolamentazione è prevista nell'art.37 d.p.r. 782/1985[138]. Le ordinanze di servizio sono lo strumento principale del quale il Questore si serve per svolgere le proprie funzioni di coordinamento tecnico-operativo in materia di regolamentazione e realizzazione dei servizi a tutela della sicurezza pubblica. L'ordinanza di servizio si compone di due parti. Una prima parte ha contenuto informativo, nella quale sono riportati dati ed informazioni relative alla situazione o evento per il quale si ritiene necessario individuare "le modalità di svolgimento dei servizi stessi, la forza da impiegare, l'equipaggiamento necessario, i responsabili del servizio e le finalità da conseguire"[139]. La seconda parte dell'ordinanza ha invece carattere dispositivo, in quanto contiene le disposizioni concrete che il Questore ha deciso di adottare in seguito all'istruttoria svolta. L'ordinanza di servizio deve quindi "compendiare in modo efficace, chiaro ed esaustivo il risultato dell'articolato piano di pianificazione, tracciando un quadro dei servizi che sia adeguatamente calibrato agli obiettivi definiti, coerente nella quantificazione e nella localizzazione delle risorse, flessibile in relazione alla necessità di rimodularsi in emergenza a fronte dell'eventuale degenerazione della situazione dell'ordine pubblico"[140]. Le ordinanze di servizio possono caratterizzarsi per la prevalenza del momento autoritativo, nelle quali la decisione è "calata dall'alto", e si impone ai destinatari, o valorizzare la soluzione negoziata, perseguita attraverso degli strumenti di raccordo. Tra questi spiccano i c.d. "tavoli tecnici" e i "briefing". Il "tavolo tecnico" è uno strumento di coordinamento nel quale è centrale la "funzione di condivisione del processo di pianificazione, di raccordo organizzativo, di scambio e di trasferimento delle conoscenze assunte a presupposto delle direttive di ordinanza"[141]. Il tavolo tecnico è a tutti gli effetti un organismo consultivo a disposizione del Questore, in qualità di autorità tecnica di pubblica sicurezza, che rappresenta la sede di condivisione delle conoscenze, di analisi delle criticità e di individuazione delle linee strategiche delle attività delle forze di polizia, che poi troveranno compiuta realizzazione nell'ordinanza emanata dal Questore ex art.37 d.p.r. 782/1985. La già citata direttiva del Capo della Polizia del 2009 qualifica il "tavolo tecnico" come strumento generale di coordinamento tecnico delle attività delle Forze di Polizia. Nella sua proiezione esterna, di governo tecnico dell'evento, raccoglie il testimone del Comitato Provinciale, per proseguire e dettagliare l'opera di raccordo tra il momento organizzativo della pubblica sicurezza e quello di tutti gli altri enti e soggetti, istituzionali e non, chiamati a realizzare compiti e mansioni poste a corollario del

[138] C.d. "Regolamento di servizio dell'Amministrazione della pubblica sicurezza"
[139] Così art.37 comma 1 d.p.r. 782/1985
[140] Così Circolare del Capo della Polizia-Direttore Generale della Pubblica Sicurezza n.555/O.P./490/2009/1/NC datata 21 Gennaio 2009 avente ad oggetto "Manifestazioni di rilievo-Lineamenti"
[141] Così la già citata Circolare del Capo della Polizia-Direttore Generale della Pubblica Sicurezza del 2009

dispositivo pianificato a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica[142]. Il "briefing operativo" è l'altro strumento generale di coordinamento tecnico a disposizione del Questore. Rappresenta l'immediata prosecuzione, a livello tecnico-operativo, del tavolo tecnico. È uno strumento necessario a garantire efficacia e rapidità nelle comunicazioni durante lo svolgimento concreto dell'attività di intervento. È volto a delineare un modello organizzativo che garantisca un flusso circolare delle informazioni, affinché sia consentito all'autorità tecnica di conoscere in tempo reale l'evoluzione della situazione dell'ordine pubblico e aggiornare, ove necessario, le disposizioni impartite. Oltre a queste attribuzioni in tema di direzione e coordinamento tecnico-operativo, il Questore, in qualità di autorità provinciale di pubblica sicurezza, è titolare di poteri relativi alla funzione di polizia di sicurezza, conferitigli dal TULPS. Si tratta di provvedimenti a carattere ampliativo (come le autorizzazioni) o a carattere restrittivo (divieti, ordini, ammonimenti). Molto più penetranti sono i poteri che sono stati conferiti al Questore dal d.lgs. 159/2011 (c.d. "codice antimafia"), che gli ha conferito la facoltà di adottare provvedimenti incidenti sulla libertà personale delle persone ritenute "socialmente pericolose".

5. Le autorità locali di pubblica sicurezza

5.1 Funzionari preposti ai commissariati di polizia

L'art.15 individua come "autorità locali di pubblica sicurezza" il "questore nel capoluogo di provincia" e i "funzionari preposti ai commissariati di polizia aventi competenza negli altri comuni". Qualora in un comune non vi sia la presenza di un commissariato di polizia, le attribuzioni in materia di pubblica sicurezza sono affidate al Sindaco del Comune, in qualità di ufficiale di Governo. Si prevede inoltre che, quando richiesto da eccezionali esigenze di servizio, il Prefetto, o il Questore su autorizzazione del Prefetto, possa inviare funzionari della Polizia di Stato nei comuni sprovvisti di un presidio fisso di polizia, per assumere temporaneamente la direzione dei servizi di pubblica sicurezza. In tal caso, vengono sospese le attribuzioni del Sindaco come autorità locale di pubblica sicurezza. Il commissariato di pubblica sicurezza è uno degli uffici territoriali della Polizia di Stato. In base all'art.32 l.121/1981, i commissariati sono istituiti in relazione ad appositi indici determinata dall'Ufficio per il coordinamento e la pianificazione delle forze di polizia (di cui all'art.5 lett. a) l.121) nei Comuni territorialmente più estesi e nei quartieri delle grandi città, all'esito di una valutazione che deve considerare i fattori incidenti sull'ordine e la sicurezza pubblica e con l'obiettivo di realizzare un ampio decentramento delle funzioni di polizia, a fini di prevenzione. I commissariati sono

[142] Così Circolare del Capo della Polizia-Direttore General della Pubblica Sicurezza del 2009

dipendenti dalle Questure e ne riproducono in piccolo la struttura organizzativa. I commissariati sono composti, solitamente, dai seguenti uffici: L'ufficio del Dirigente del Commissariato, che è il responsabile dell'intera struttura organizzativa, appartiene al ruolo dei funzionari della Polizia di Stato e si trova in un rapporto di subordinazione gerarchica nei confronti del Questore; l'ufficio del Centralino; l'Ufficio del Corpo di Guardia, al quale è preposto un'appartenente all'amministrazione della pubblica sicurezza che ha il compito di ricevere il cittadino che si rivolga al commissariato ed indirizzarlo all'ufficio competente per soddisfare le sue necessità; l'Ufficio della Polizia Amministrativa, titolare di attribuzioni in materia di polizia amministrativa; l'Ufficio della Polizia Giudiziaria, che svolge l'attività investigativa alle dipendenze dell'autorità giudiziaria; l'Ufficio Immigrazione, che svolge compiti in materia di pratiche relative al permesso di soggiorno degli stranieri; l'Ufficio denunce (U.E.P.I.),che raccoglie le denunce dei cittadini e, infine, l'Ufficio del Personale, con compiti di gestione del Personale. Il Dirigente posto alla guida del commissariato assume la qualificazione di "autorità locale di pubblica sicurezza".

In virtù di questa qualificazione, i Dirigenti dei commissariati di polizia sono titolari di un potere provvedimentale, che può esplicarsi al ricorrere di determinate fattispecie individuate dal TULPS e da altre leggi speciali. Oltre ad essere titolare di una potestà provvedimentale in senso "proprio", il Dirigente preposto al commissariato può essere titolare anche di poteri provvedimentali delegati dal Questore. Si torna, dunque, all'istituto di diritto amministrativo generale della "delega di funzioni". La fonte legislativa che consente questa delega di funzioni è lo stesso art.32 l.121/1981 che al terzo comma autorizza i Questori, su autorizzazione del Dipartimento di pubblica sicurezza, a delegare funzioni di polizia amministrativa ai dirigenti dei commissariati, con esclusione delle misure di prevenzione.

5.2 Segue: il Sindaco quale ufficiale di Governo

È evidente dalla lettera dell'art.15 l.121/1981 come il legislatore abbia voluto riservare la qualifica di "autorità locali di pubblica sicurezza" a soggetti "civili" organicamente inseriti nel corpo della Polizia di Stato, in quanto tali titolari di competenze tecnico-operative specifiche. Il legislatore però prevede altresì che qualora in un comune non siano istituiti commissariati di Polizia, le attribuzioni di autorità locale di pubblica sicurezza sono esercitate dal Sindaco in qualità di ufficiale di Governo. Vi è subito da notare un dato letterale. Come si evince dall'art.15 comma secondo l.121, il legislatore ha previsto che il Sindaco non assuma formalmente la veste di autorità locale di pubblica sicurezza, ma soltanto che, al ricorrere di determinate circostanze (assenza di un commissariato di Polizia), egli sia titolare di attribuzioni in materia di

pubblica sicurezza. Ma l'esercizio delle suddette funzioni è attribuito al Sindaco in virtù della sua qualifica di Ufficiale di Governo. Per queste ragioni, il Sindaco è un organo accessorio ed ausiliario dello Stato nel settore della sicurezza. Il Sindaco non è un soggetto organicamente inserito nel sistema dell'amministrazione della sicurezza pubblica. Non è titolare di specifiche competenze tecniche in materia delle quali sono in possesso, invece, i Dirigenti dei commissariati. Per questi motivi, la sua funzione principale in tema di pubblica sicurezza, secondo le intenzioni originarie del legislatore del 1981, dovrebbe consistere in un'attività di osservazione della realtà territoriale nella quale svolge le sue funzioni e di pronta comunicazione alle autorità provinciali di pubblica sicurezza di tutte quelle situazioni in grado di turbare l'ordine e la sicurezza pubblica[143]. Tuttavia, per l'esercizio delle sue attribuzioni di autorità locale di pubblica sicurezza il Sindaco è titolare di un potere provvedimentale in materia del quale si discuterà più dettagliatamente nel capitolo successivo. Basti qui accennare che il TULPS e numerose disposizioni legislative previste in altre fonti normative attribuiscono al Sindaco, nell'esercizio delle sue attribuzioni in materia di pubblica sicurezza, la facoltà di emanare veri e propri provvedimenti di polizia. Poteri che sono stati ulteriormente ampliati da recenti interventi normativi (tra gli altri si ricorda il decreto-legge n.92/2008, convertito dalla legge n.125/2008 che ha ampliato i poteri dei Sindaci in tema di incolumità pubblica e sicurezza urbana e gestione delle attività di prevenzione e contrasto sul territorio). Si può affermare che oggi il Sindaco costituisce la figura centrale in tema di attività di prevenzione e contrasto della microcriminalità diffusa ai fini della tutale della sicurezza urbana.

6. Le Forze di Polizia

L'art.16 legge 121/1981 individua come forze di polizia, ai fini della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, e fermi restando i rispettivi ordinamenti e dipendenze, oltre alla Polizia di Stato, l'Arma dei carabinieri, il Corpo della guardia di finanza e il Corpo della polizia penitenziaria. Il testo originario dell'art.16 prevedeva che concorresse alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica anche il Corpo forestale dello Stato. Con decreto legislativo n.177/2016 recante "Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 Agosto 2015, n.124 in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche" è stato previsto l'assorbimento del Corpo forestale dello Stato nel Corpo dell'Arma dei carabinieri divenuto effettivo dal 1° gennaio 2017. In concomitanza all'assorbimento, è stato istituito, presso l'Arma dei carabinieri, il Comando unità forestali, ambientali e agroalimentari, al quale sono

[143] L'art.15 comma 3 l.121/1981 afferma che "le autorità provinciali di pubblica sicurezza, ai fini dell'ordine e della sicurezza pubblica e della prevenzione e difesa dalla violenza eversiva, sollecitano la collaborazione delle amministrazioni locali e mantengono rapporti con i sindaci dei comuni".

state affidate gran parte delle competenze e del personale del disciolto Corpo. L'art.16 recepisce il principio della pluralità delle forze di polizia, che ha sempre contraddistinto l'ordinamento italiano della pubblica sicurezza. Il pluralismo è da intendere tanto in relazione al profilo organizzativo, quanto al profilo funzionale. Da un punto di vista organizzativo, l'ordinamento della pubblica sicurezza si caratterizza per la presenza di due corpi con competenza generale in materia, la Polizia di Stato e l'Arma dei carabinieri, preposti istituzionalmente e permanentemente alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica; il Corpo della guardia di finanza "concorre" istituzionalmente al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica; mentre il Corpo della polizia penitenziaria può essere chiamata a "concorrere" all'espletamento dei servizi di ordine e sicurezza pubblica, fatte salve però le rispettive attribuzioni e le normative dei vigenti ordinamenti. Altro elemento su cui soffermarsi è la concreta determinazione del concetto di "Forze di Polizia" utilizzato dal legislatore del 1981 nel titolo dell'art.16. Secondo autorevole dottrina, "le forze di polizia sono le strutture amministrative tecnico-operative cui compete, con propria caratterizzazione e con specifiche connotazioni, l'attività esecutiva necessaria ai fini della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica"[144]. Inoltre, secondo altra parte della dottrina, bisogna tenere presente che quando nell'organizzazione amministrativa si fa riferimento al termine "forza" ci si riferisce "ad un apparato operativo connotato da una modalità di azione prevalentemente materiale, spesso caratterizzata dall'esercizio di poteri restrittivi per il perseguimento degli scopi istituzionali espressione della sovranità statuale"[145]. Rilevante, in questo caso, è lo scopo pubblico perseguito mediante tale apparato operativo, che per le forze di polizia è la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. Il legislatore spesso però adopera altri termini per indicare l'insieme delle forze operative chiamate ad espletare la funzione di polizia di sicurezza, quali ad esempio quelli di "forza pubblica" oppure di "forze dell'ordine". Il concetto di "forza pubblica" è, ad esempio, richiamato dagli articoli 13 e 14 della legge 121 dove, nel regolamentare i poteri delle autorità provinciali di pubblica sicurezza (prefetto e Questore), il legislatore ha previsto che queste possano disporre "della forza pubblica e delle altre forze eventualmente poste a loro disposizione"[146]. Autorevole dottrina ha qualificato "forza pubblica" quella "parte delle forze di polizia immediatamente, incondizionatamente e permanentemente a disposizione delle autorità di pubblica sicurezza per l'ordinario svolgimento dell'attività di polizia di prevenzione"[147]. In questo senso, la nozione "forza pubblica" si caratterizzerebbe per un più intenso rapporto di strumentalità tra le forze di polizia e le autorità di pubblica sicurezza. Nel senso che sarebbero titolari della qualificazione di "forza pubblica" "solo quelle forze di polizia per le quali è prevista l'utilizzazione ordinaria nei servizi di polizia e non quelle forze di polizia per le quali l'espletamento dei servizi di polizia sarebbe solo eventuale e/o sussidiario"[148]. Altra locuzione utilizzata dal legislatore in altre fonti normative è

[144]Così Caia, Ordine pubblico e sicurezza, in S. Cassese (a cura di), Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale, II ed., Milano, Giuffrè, vol. I, 2003
[145] Ursi, La sicurezza pubblica, Il Mulino, 2022
[146] Così art.13 e 14 legge 121/1981
[147] Così Chiappetti, Polizia (forze di), in Enciclopedia giuridica, volume XXIII, Roma, 1991
[148] Così Iannuzzi, Caliendo, L'amministrazione della pubblica sicurezza: il profilo dell'organizzazione tra pluralismo e coordinamento in Caringella, Iannuzzi, Levita, Manuale di pubblica sicurezza, Dike Giuridica Editrice, 2013

quella di “forze dell’ordine”. La nozione di “forze dell’ordine” viene utilizzata dal legislatore con significati differenti, da determinare volta per volta in relazione al caso concreto. Ad esempio, in alcuni casi è utilizzata per indicare tutti gli organi di polizia, sia statali che appartenenti agli enti locali (art. 14 d.p.r. 66/1981), in altri casi è stata invece utilizzata dal legislatore in senso ristretto, per richiamare le tre forze di polizia (art.19 l.128/2001). Ma al di là della differente nozione utilizzata dal legislatore, è importante focalizzare l’attenzione sui profili delle finalità che i Corpi di polizia perseguono all’interno dell’apparato della pubblica, che è quello già richiamato della tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica.

6.1 La Polizia di Stato

Con la legge 121/1981 è stato istituito il corpo della Polizia di Stato. Nel neocostituito corpo della Polizia di Stato sono confluiti i disciolti corpi delle guardie di pubblica sicurezza e della polizia femminile. I compiti istituzionale della Polizia di Stato vengono identificati dal legislatore nella tutela dell’esercizio delle libertà e dei diritti dei cittadini; nella vigilanza sull’osservanza delle leggi, dei regolamenti e dei provvedimenti della pubblica autorità; nella prevenzione e repressione dei reati; nella prestazione di soccorso in caso di calamità ed infortuni (art.24 l.121/1981). Inoltre, la legge prevede che la Polizia di Stato esercita le proprie funzioni al servizio delle istituzioni democratiche e dei cittadini sollecitandone la collaborazione. I compiti che la legge attribuisce alla Polizia di Stato comprendono, dunque, sia compiti di polizia amministrativa (o polizia di sicurezza) sia compiti di polizia giudiziaria. I compiti di polizia amministrativa, come già evidenziato in precedenza, sono volti all’esercizio dell’attività amministrativa di prevenzione di tutte quelle situazioni in grado di turbare l’ordine pubblico e la pacifica convivenza della collettività. L’attività di polizia giudiziaria è regolata dettagliatamente dall’art.17 l.121. La già menzionata disposizione legislativa prevede che le funzioni di polizia giudiziaria sono svolte alla dipendenza e sotto la direzione dell’autorità giudiziaria, in conformità a quanto previsto dal codice di procedura penale[149]. A tal fine, il Dipartimento di pubblica sicurezza provvede, a seguito di un accordo tra il ministro dell’Interno e il ministro della giustizia per la determinazione dei contingenti, all’istituzione e all’organizzazione dei servizi di polizia giudiziaria, tenendo conto, inoltre, anche di quanto stabilito dal ministro dell’Interno nell’esercizio delle sue attribuzioni di coordinamento. A questo proposito giova ricordare la differenza sussistente tra i “servizi di polizia giudiziaria” e le “sezioni di polizia giudiziaria”, entrambi richiamati dall’art.56 codice di procedura penale. I “servizi di polizia giudiziaria”, cui fa riferimento l’art.17 l.121, sono organi destinati principalmente a funzioni di polizia giudiziaria. I “servizi di polizia giudiziaria” sono istituiti presso le questure, i comandi dei

[149] Art. 55 ss. codice di procedura penale

carabinieri e della guardia di finanza. Anche quando svolgono attività investigativa sotto la direzione del pubblico ministero, i "servizi" continuano a mantenere un legame con l'istituzione nella quale sono incardinati, rimanendo soggetti anche alle direttive provenienti dall'istituzione di appartenenza. Le "sezioni di polizia giudiziaria", invece, a differenza dei "servizi", sono istituite presso la procura della repubblica e composte con personale dei "servizi" di polizia giudiziaria. Anche per la loro collocazione, le "sezioni" sono in rapporto di diretta dipendenza funzionale e organica nei confronti del pubblico ministero. La funzione investigativa, svolta sotto la supervisione del pubblico ministero, è il loro compito esclusivo.

Sotto il profilo organizzativo, la Polizia di Stato presenta una struttura gerarchica piramidale (Ursi). Si è già avuto modo di trattare nei paragrafi precedenti in dettaglio l'organizzazione complessiva della Polizia di Stato, per cui in questa sede ci si limiterà a una breve ricognizione. Al vertice della struttura organizzativa della Polizia di Stato è posto il Capo della Polizia-Direttore Generale della Pubblica Sicurezza. L'organizzazione si disloca poi su due ambiti: l'ambito centrale e l'ambito periferico. A livello centrale, opera il Dipartimento di pubblica sicurezza, al cui vertice si trova proprio il Capo della Polizia-Direttore Generale della Pubblica Sicurezza. A livello periferico la struttura si componeva di: direzioni interregionali; uffici di livello interregionale, provinciale e locale; questure. A seguito dell'emanazione del decreto del presidente della repubblica n.96/2009, recante "modifiche all'assetto organizzativo dell'amministrazione della pubblica sicurezza, a norma dell'art.1 comma 430 e seguenti della legge n.296/2006" le direzioni e gli uffici interregionali sono stati soppressi. Per cui nel sistema organizzativo attuale resta la presenza di uffici a livello provinciale e locale e delle questure. La questura ha sede nelle città capoluogo di provincia, è la proiezione sul territorio del Dipartimento di pubblica sicurezza ed è preposta allo svolgimento, direzione ed organizzazione dell'attività della polizia di Stato nella provincia (Ursi)[150]. Infine, i commissariati di pubblica sicurezza sono presenti, solitamente, nei Comuni di piccole dimensioni e nei quartieri delle grandi città. Sono presidi territoriali della polizia di Stato, per lo svolgimento di attività di prevenzione, investigazione e contrasto della criminalità. Il d.p.r. 335/1982, modificato dal decreto legislativo n.95/2017, contiene la regolamentazione dell'ordinamento del personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia. Il d.p.r. individua e definisce i ruoli del personale della Polizia di Stato. Questi sono: a) ruolo degli agenti ed assistenti; b) ruolo dei sovrintendenti; c) ruolo degli ispettori; c-bis) carriera dei funzionari. Il criterio organizzativo dei rapporti tra gli appartenenti ai diversi ruoli è quello della gerarchia (art.3), cui fanno da corollario il dovere di obbedienza gerarchica che gli appartenenti ai singoli ruoli sono tenuti ad osservare nei confronti dei superiori gerarchici. L'ordine gerarchico individuato dal d.p.r. vede nei funzionari il ruolo di vertice mentre gli agenti appartengono al livello "più basso". Nell'ambito dello stesso ruolo o della stessa carriera la gerarchia è determinata dalla qualifica, e a parità di qualifica, dall'anzianità. Il ruolo del personale direttivo e dirigente della Polizia di Stato è stato oggetto di un ulteriore intervento legislativo di riordino datato 2000 con decreto legislativo n.334, recepito e confermato poi dal decreto legislativo n.95/2017.

[150] Così Ursi, La sicurezza pubblica, Bologna, Il Mulino, 2022

L'articolazione della carriera dei funzionari, con mansioni dirigenziali, si articola in: vicecommissario, commissario, commissario capo, vicequestore aggiunto, vicequestore, primo dirigente, dirigente superiore, dirigente generale di pubblica sicurezza[151]. Il rapporto gerarchico sussistente tra i vari ruoli della Polizia di Stato implica che l'appartenente ai ruoli della pubblica sicurezza è tenuto ad eseguire gli ordini impartiti dal superiore gerarchico od operativo e che gli appartenenti ai ruoli della Polizia di Stato, dell'amministrazione civile dell'Interno, nonché delle altre forze di polizia e delle altre amministrazioni dello Stato, sono tenuti all'osservanza delle disposizioni loro impartite in ragione della funzione da essi esercitata nell'ambito dell'organizzazione centrale e periferica dell'amministrazione della pubblica sicurezza[152]. L'ordine che il subordinato gerarchico è tenuto ad eseguire deve provenire dal diretto superiore gerarchico verso il quale si determini un rapporto di dipendenza in ragione della funzione esercitata, e gli ordini devono essere correlati all'esercizio delle funzioni e alle mansioni del subordinato ed inerenti ai compiti che sono assegnati alla polizia[153]. Di conseguenza, "il superiore operativo va individuato in colui che nella singola evenienza è abilitato da una disposizione di legge o di regolamento alla gestione dell'impiego del personale"[154]. Se all'esecuzione dell'ordine si frappongono difficoltà, inconvenienti od ostacoli imprevisti, e si fosse nell'impossibilità di ricevere ulteriori direttive dal superiore operativo, il dipendente deve adoperarsi per superarli, anche con proprie iniziative, evitando di arrecare, per quanto possibile, pregiudizi al servizio[155]. In caso di ordini illegittimi, il legislatore distingue tra ordini non conformi alla legge e ordini la cui esecuzione costituisce reato[156]. In caso di ordine illegittimo, l'appartenente ai ruoli dell'amministrazione della pubblica sicurezza, al quale sia rivolto un ordine che ritenga palesemente illegittimo, deve farlo rilevare al superiore che lo ha impartito, dichiarandone le ragioni. Se l'ordine viene rinnovato per iscritto, egli è tenuto a darvi comunque esecuzione ma di essa risponde a tutti gli effetti il superiore che lo ha impartito. Quando, però, l'appartenente ai ruoli della Polizia di Stato si trova in servizio di ordine pubblico o quando si trova in una situazione di pericolo ed urgenza, l'ordine, pur se ritenuto palesemente illegittimo, deve essere eseguito allorquando il superiore abbia rinnovato, anche verbalmente, lo stesso. Al termine del servizio, inoltre, il superiore ha l'obbligo di confermare per iscritto l'ordine impartito durante il servizio[157]. In caso di ordine costituente reato, invece, la legge prevede che l'illiceità dell'ordine faccia venire meno in capo all'appartenente ai ruoli dell'amministrazione della pubblica sicurezza il dovere di obbedienza gerarchica. Anzi, egli è tenuto a non eseguire l'ordine ed a darne immediato avviso ai suoi superiori[158].

[151] Così art. 1 d.lgs. 334/2000, poi recepito dal d.lgs.95/2017
[152] Così art. 66, commi 1 e 6, legge n.121/1981
[153] Così art. 4 d.p.r. 782/1985
[154] Così Ursi, La sicurezza pubblica, Bologna, Il Mulino, 2022
[155] Art. 8 d.p.r. 782/1985
[156] Art. 66, commi 3 e 4, legge 121/1981
[157] Così art. 66 comma 3 l.121/1981
[158] Così art. 66 comma 4 l.121/1981

6.2 L'arma dei carabinieri

L'altro corpo con competenze generali in materia di pubblica sicurezza è l'Arma dei carabinieri. L'Arma dei carabinieri è strutturalmente e funzionalmente dipendente dal ministero della Difesa per l'espletamento dei suoi compiti istituzionali diversi dalla tutela dell'ordine e sicurezza pubblica, mentre viene sottoposta alla dipendenza funzionale del ministero dell'Interno, per quanto riguarda l'espletamento dei suoi compiti in materia di sicurezza pubblica. La normativa di riferimento per chiarire le complesse relazioni organizzative che delineano l'assetto organizzativo dell'Arma dei carabinieri è rappresentata dal Regolamento generale dell'Arma emanato con r.d. 1169/1934 e aggiornato con legge n.1543/1963 e il d.lgs. 66/2010 "c.d. codice dell'ordinamento militare", nonché i decreti legislativi n. 297 e 298 del 2000 concernenti, rispettivamente, il riordino dell'Arma dei carabinieri e il riordino del reclutamento, dello stato giuridico e dell'avanzamento degli ufficiali dell'Arma dei carabinieri. L'Arma dei carabinieri ha collocazione autonoma nell'ambito del ministero della Difesa, con rango di forza armata, ed è forza militare di polizia a competenza generale e in servizio permanente di pubblica sicurezza, con speciali prerogative[159]. La collocazione autonoma nell'ambito del ministero della Difesa si deve al riassetto istituzionale che ha interessato l'Arma con il d.lgs. 297/2000, che ha provveduto a sganciare in maniera definitiva l'Arma dalle strutture dell'esercito, riconoscendole la qualificazione di quarta forza armata. L'arma dei carabinieri è titolare di una serie specifica e numerosa di compiti. In qualità di forza armata: a) concorre alla difesa del territorio nazionale; b) partecipa alle operazioni militari all'estero per il mantenimento e il ristabilimento della pace e della sicurezza internazionale; c) concorre ad assicurare il contributo nazionale alle attività promosse dalla comunità internazionale o derivanti da accordi internazionali, volte alla ricostruzione e al ripristino dell'operatività dei corpi di polizia locali nelle aree di presenza delle forze armate, assolvendo compiti di addestramento, consulenza, assistenza e osservazione; d) concorre alla sicurezza di tutte le sedi diplomatiche e consolari italiane all'estero; infine e) concorre alla tutela del bene della collettività nazionale in caso di pubbliche calamità[160]. In quanto forza di polizia a competenza generale e in servizio permanente di pubblica sicurezza, invece, l'Arma : a) assicura la il mantenimento dell'ordine pubblico, della sicurezza dei cittadini, della loro incolumità e della tutela della proprietà, ai sensi della legislazione vigente; b) espleta gli altri compiti previsti dalla normativa vigente, tra i quali: controllo del territorio, servizi di ordine pubblico, tutela degli interessi diffusi della collettività, cui sono dedicati reparti specializzati. Inoltre, esercita funzioni di polizia giudiziaria e di polizia di sicurezza[161]. L'Arma dei carabinieri dipende, tramite il comandante generale, dal capo di Stato maggiore della Difesa per quanto attiene ai compiti militari; funzionalmente dal

[159] Così art. 155 d.lgs. n. 66/2010
[160] Così art. 156 e 158 D.Lgs. 66/2010
[161] Art. 159 e 161 D. Lgs. 66/2010

Ministro dell'interno per quanto riguarda i compiti di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. Per gli aspetti tecnico-amministrativi, l'Arma dei carabinieri fa capo al ministero della Difesa per quanto concerne il personale, l'amministrazione e le attività logistiche, mentre fa capo al ministero dell'Interno per l'utilizzazione delle risorse finanziarie finalizzate al potenziamento delle Forze di polizia[162]. La struttura organizzativa dell'Arma è di tipo piramidale. Al vertice è collocato il comandante generale, che come già sottolineato, dipende gerarchicamente dal capo di stato maggiore della difesa, il quale a sua volta dipende direttamente dal ministero della Difesa, di cui è l'alto consigliere tecnico-militare e al quale risponde dell'esecuzione delle direttive ricevute. Il comandante generale si avvale della struttura del comando generale. Il comando generale è la struttura mediante la quale il comandante generale coordina, dirige e controlla le attività dell'Arma[163]. In particolare, attraverso il comando generale, l'Arma svolge i compiti, rilevanti in materia di sicurezza pubblica, di analisi dei fenomeni criminosi e del raccordo delle attività operative condotte dai reparti. L'area di vertice decisionale, oltre al comandante generale, è composta dal vice comandante generale (art. 168 D. Lgs. 66/2010), che è il nominato con decreto del presidente della repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro della Difesa tra i generali di corpo d'armata in servizio permanente effettivo più anziano in ruolo tra quelli che si trovano ad almeno un anno dal limite di età per la cessazione dal servizio permanente. Il vice comandante generale è gerarchicamente preminente rispetto agli altri generali di corpo d'armata dell'Arma dei carabinieri[164]. A livello territoriale, l'Arma è articolata in comandi interregionali, retti da generale di corpo d'armata, con funzioni di alta direzione, coordinamento, controllo dei comandi legionali; i comandi legionali sono i comandi con competenza sul territorio di una o più regioni amministrative, retti da un generale di divisione o di brigata; i comandi provinciali, retti da un generale di brigata o da un colonnello, con compiti di analisi e raccordo delle attività operative e di contrasto della criminalità condotte nella provincia anche da reparti di altre organizzazioni dell'Arma. Infine, le tenenze e le stazioni costituiscono le unità operative peculiari e di base dell'Arma, sotto la direzione dei comandi provinciali. Le tenenze hanno generalmente competenze limitata ad un solo comune, caratterizzato dai più rilevanti indici demografici o condizioni delicate per quanto riguarda l'ordine e la sicurezza pubblica. Svolgono attività di controllo del territorio e connesse attività istituzionali e possono sviluppare autonome attività di polizia giudiziaria. Le stazioni sono, invece, unità organizzative capillarmente distribuite sul territorio nazionale, cui compete la responsabilità diretta del controllo del territorio e delle connesse attività istituzionali, nonché l'assolvimento di compiti militari. Sono rette da personale di ruolo "marescialli" con anzianità di servizio commisurata alla rilevanza dell'impiego in relazione alle caratteristiche del territorio. I rapporti tra i diversi livelli organizzativi sono, come nel caso della Polizia di Stato, improntati alla gerarchia. Il carattere militare del corpo caratterizza la gerarchia in maniera diversa rispetto a quella operante tra i ruoli della Polizia di Stato. L'assetto gerarchico dell'Arma

[162] Art. 162 D. Lgs. 66/2010
[163] Art.170 D. Lgs. 66/2010
[164] Art. 169 D. Lgs. 66/2010

risponde a parametri differenti rispetto a quello della Polizia di Stato, "poiché la gerarchia non è solo un fattore di funzionalità dell'organizzazione, ma componente stessa della disciplina militare"[165]. L'assetto gerarchico operante all'interno dell'Arma dei carabinieri è sintetizzato in maniera puntuale dall'art.1346 D. Lgs. 66/2010 ("codice dell'ordinamento militare). Dopo aver affermato la centralità della disciplina militare e dell'osservanza consapevole delle norme attinenti allo stato di militare come principale fattore di coesione e di efficienza del corpo, statuisce che "per il conseguimento e il mantenimento della disciplina sono determinate le posizioni reciproche del superiore e dell'inferiore, le loro funzioni, i loro compiti e le loro responsabilità. Da ciò discendono il principio di gerarchia e quindi il rapporto di subordinazione e il dovere dell'obbedienza[166]. Dal dato letterale emerge come "la subordinazione, che nell'organizzazione della Polizia di Stato è finalizzata ad ottenere una maggiore efficienza operativa, all'interno dell'Arma si caratterizza per un elemento ulteriore che va a rafforzarne la portata. Il dovere di obbedienza è, infatti, un diretto riflesso della disciplina militare e della componente etico-giuridica che l'accompagna"[167]. L'appartenente all'Arma è infatti identificato in base alla posizione che ricopre all'interno dell'organigramma militare, indentificato dal grado attribuitogli. E proprio in virtù di questa collocazione, lo stesso viene qualificato come "subordinato" o "sovraordinato" ai sensi e ai fini dell'art.1346. La gerarchia ha quindi in generale una portata complessiva più ampia, non limitata al rispettivo settore delle competenze, come per la Polizia di Stato, ma che investe la totalità dei rapporti e delle interazioni tra gli appartenenti al corpo. Questa concezione della gerarchia si riflette, naturalmente, anche sulla disciplina operativa, in relazione ai doveri del subordinato di adempiere gli ordini e le direttive dell'organo sovraordinato. Il militare deve eseguire gli ordini ricevuti con prontezza, senso di responsabilità ed esattezza, nonché osservando scrupolosamente le specifiche consegne e le disposizioni di servizio, astenendosi da ogni osservazione, tranne quelle necessarie per la corretta esecuzione di quanto ordinato. Egli è, inoltre, tenuto ad obbedire anche all'ordine ricevuto da un superiore dal quale non dipende direttamente, ma con l'onere di informare il prima possibile il proprio diretto superiore. Se il militare ritiene che l'ordine impartitogli non sia conforme alle norme in vigore deve, con spirito di leale e fattiva collaborazione, farlo presente a chi lo ha impartito dichiarandone le ragioni. Se lo stesso ordine viene confermato, è tenuto in ogni caso a darne esecuzione[168]. Il dovere di obbedienza militare in questo caso, dunque, prevale sul diritto dell'appartenente al corpo di astenersi dall'esecuzione di un obbligo che ritenga contrario alla legge. La deroga è giustificata, nell'intenzione del legislatore, non solo dalla peculiare posizione del subordinato nell'ambito della gerarchia militare, ma anche dalla constatazione che spesso il subordinato si trova nelle condizioni di non avere a disposizione le competenze tecniche adeguate per poter valutare o meno la legittimità e liceità di un ordine. A ciò si aggiunga il fatto che spesso, durante le azioni operative, l'ordine richiede una esecuzione rapida ed immediata per potere essere efficace e raggiungere gli

[165] Così Ursi, La sicurezza pubblica, Bologna, Il Mulino, 2022
[166] Così art. 1346 D. Lgs 66/2010
[167] Così Ursi, La sicurezza pubblica, Bologna, Il Mulino, 2022
[168] Così art. 729 d.p.r. 90/2010 (Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare)

obiettivi di azione. Una volta che l'ordine sia stato confermato dal superiore, il subordinato che lo ha eseguito è però immune dalle eventuali conseguenze negative derivanti dall'avere eseguito un ordine illegittimo. Uniche eccezioni a questa previsione sono quelle elencate dall'art. 1349 comma secondo, che prevede che questo privilegio non operi quando il militare abbia portato ad esecuzione un ordine manifestamente rivolto contro le istituzioni dello Stato o un ordine la cui esecuzione costituisca manifestamente reato[169]. In questi casi, infatti, il subordinato è tenuto a non eseguire l'ordine e ad informare al più presto i superiori.

6.3 La Guardia di finanza

L'art. 16 l.121/1981 riconosce alla guardia di finanza il ruolo di forza di polizia chiamata a concorrere al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica. La legge n.189/1959 ("ordinamento del corpo della guardia di finanza") afferma che la Guardia di finanza è parte integrante delle Forze armate dello Stato e della forza pubblica ed ha il compito di: a) prevenire, ricercare e denunziare le evasioni e le violazioni finanziarie; b) eseguire la vigilanza in mare per fini di polizia finanziaria e concorrere ai servizi di polizia marittima, di assistenza e di segnalazione; c) vigliare, nei limiti stabiliti dalle singole leggi, sull'osservanza delle disposizioni di interesse politico-economico; d) concorrere alla difesa politico-militare delle frontiere e, in caso di guerra, alle operazioni militari; e) concorrere al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica; f) eseguire gli altri servizi di vigilanza e tutela per i quali sia richiesto il suo intervento[170]. A questi sono da aggiungere le funzioni di polizia economica e finanziaria a tutela del bilancio pubblico, delle Regioni, degli enti locali e dell'Unione europea[171] e l'assegnazione al Corpo di compiti di polizia per garantire la sicurezza del mare, nel rispetto delle attribuzioni spettanti al Corpo delle capitanerie di porto-guardia costiera e della sicurezza in materia di circolazione dell'euro e degli altri mezzi di pagamento[172]. Il Corpo della Guardia di Finanza si caratterizza per essere un Corpo militare, facente parte delle forze armate, ma sottoposto alla dipendenza diretta del Ministero dell'Economia e delle Finanza. La peculiarità del Corpo è quella, quindi, di essere un corpo ad ordinamento militare, ma sottoposto alle dipendenze di un ministero civile. La disciplina organizzativa del Corpo è contenuta nel d.p.r. n.34/1999 ("Regolamento recante norme per la determinazione della struttura ordinativa del Corpo della Guardia di Finanza"). Conseguenza del carattere militare è del corpo è la previsione di una struttura organizzativa di tipo piramidale (Ursi). Vertice gerarchico è il Comando generale, con funzioni di alta direzione dell'attività istituzionale. A livello

[169] Così art. 1349 comma secondo D. Lgs. 66/2010
[170] Art. 1 comma secondo legge n. 189/1959 ("ordinamento del Corpo della guardia di finanza")
[171] Art. 2 D. Lgs. n. 68/2001 ("Adeguamento dei compiti del Corpo della Guardia di finanza")
[172] Art. 2 comma 1, lett. c) D. Lgs. 177/2016

territoriali i Comandi sono articolati nei livelli interregionali, regionali e provinciali. All'interno dei Comandi provinciali sono collocate le Sezioni specializzate e i reparti ordinari, costituiti da gruppi, compagnie e tenenze[173]. Le strutture maggiormente impegnate nell'attività di concorso al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica sono il GICO – Gruppo di investigazione sulla criminalità organizzata, istituito ai sensi dell'art.12 del d.l. n.152/1991 ("Provvedimenti urgenti in materia di criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa"), per assicurare il collegamento delle attività investigative relative a delitti di criminalità organizzata. Altra struttura centrale ai fini della sicurezza pubblica è l'ATPI – Unità antiterrorismo e pronto impiego, utilizzata come supporto ai reparti territoriali nell'ambito di operazioni ad alto rischio ovvero nei servizi di ordine pubblico in caso di grave minaccia[174]. Al vertice del comando generale è posto il Comandante generale. Il comandante generale è scelto fra i generali di corpo d'armata in servizio permanente effettivo tra gli appartenenti al Corpo della guardia di finanza o dell'esercito ed è nominato con procedura solenne dal Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il ministro della Difesa[175]. Il comandante generale presiede a tutte le attività concernenti l'organizzazione, il personale, l'impiego, i servizi tecnici, logistici e amministrativi, i mezzi e gli impianti della Guardia di Finanza; mantiene rapporti con il Comandante generale dei carabinieri, col Capo della Polizia e con tutti gli altri organi centrali dell'Amministrazione dello Stato per assicurare il coordinamento con essi dell'attività della Guardia di finanza[176]. Il Comandante Generale si avvale, per lo svolgimento della sua attività, del Consiglio superiore della guardia di finanza. Il Consiglio superiore della guardia di finanza svolge un ruolo meramente consultivo in relazione alle questioni di rilevanza strategica concernenti l'organizzazione, il personale, le operazioni e la pianificazione a medio e lungo termine per l'acquisizione e l'impiego delle risorse[177]. Attraverso questa struttura organizzativa, la Guardia di finanza concorre, dunque, al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica. Con riferimento al settore della sicurezza pubblica, "la guardia di finanza si configura come una forza di polizia a competenza speciale la quale, da una parte, svolge funzioni tecniche ad alta professionalizzazione, qualificate da elementi economico-finanziari, dall'altra esercita in proprio o in concorso con le altre forze di polizia compiti di prevenzione e repressione dei reati, soprattutto laddove queste riguardino traffici illeciti e crimini finanziari e valutari"[178].

Accanto alle forze di polizia indicate dall'art. 16 legge 121/1981 titolari di attribuzioni in materia di ordine e sicurezza pubblica, possono essere destinatarie di compiti specifici in questo settore anche altre forze titolari

[173] Art. 2 d.p.r. n.34/1999
[174] Così Ursi, La sicurezza pubblica, Bologna, Il mulino,2022
[175] Art. 4 comma primo legge n. 189/1959
[176] Art. 4 terzo comma legge n. 189/1959
[177] Art. 4 d.p.r. n.34/1999
[178] Così Ursi, La sicurezza pubblica, il Mulino, 2022

di compiti, *lato sensu*, di polizia di sicurezza o della salvaguardia del benessere della collettività. L'art.13 legge 121/1981, nell'elencare le attribuzioni del prefetto, stabilisce che lo stesso dispone "della forza pubblica e delle altre forze eventualmente poste a sua disposizione in base alle leggi vigenti e ne coordina l'attività"[179]. Tra queste "altre forze" rientrano la polizia locale in funzione ausiliaria e le forze armate impiegate per finalità di sicurezza interna.

6.4 La polizia locale

Prima di esaminare le specifiche attribuzioni di cui il Corpo della polizia locale può essere titolare in materia di pubblica sicurezza occorre soffermarsi sulla distinzione concettuale trai i compiti di polizia di sicurezza e i compiti di polizia amministrativa. La legge costituzionale n.3/2001 nel provvedere al riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni ha stabilito la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di sicurezza e ordine pubblico, ad esclusione della polizia amministrativa locale[180]. Il legislatore ha in questo modo voluto porre una distinzione netta tra le funzioni di "polizia di sicurezza" e le funzioni di "polizia amministrativa". Le funzioni di "polizia di sicurezza", per tali intendendosi quelle attività preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché quelle attività volte a proteggere la sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni, sono funzioni esclusivamente statali. E, di conseguenza, le forze di polizia istituzionalmente investite dei compiti di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, possono essere soltanto statali. La competenza legislativa in materia di "polizia amministrativa locale" è invece rimessa alla potestà esclusiva delle Regioni e degli enti locali, in ragione delle materie ad essi rispettivamente trasferite o attribuite[181]. In particolare, gli enti locali sono titolari, quindi, di compiti di polizia amministrativa nelle materie di loro spettanza, nei limiti in cui la loro rilevanza si esaurisca all'interno delle attribuzioni locali dirette a disciplinare le specifiche materie loro attribuite, senza toccare beni-interessi che l'ordinamento rimette, per il loro spessore e rilevanza, all'amministrazione e gestione attiva dello Stato[182]. Sono compiti di polizia amministrativa "le misure dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati ai soggetti giuridici e alle cose nello svolgimento di attività relative alle materie nelle quali vengono esercitate le competenze, anche delegate, delle regioni e degli enti locali, senza che ne risultino lesi o messi in pericolo i

[179] Così art. 13 comma quarto legge n.121/1981
[180] Così art. 117, comma secondo, lett. h) Cost.
[181] Così art. 158 D. Lgs. 112/1998 (recante norme sul "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge n. 59/1997"). È uno dei decreti attuativi della "riforma in senso federale" dello Stato, avviata "a Costituzione invariata" dalla legge n. 59/1997 (c.d. "Bassanini uno").
[182] Così Famiglietti F., La distribuzione ordinamentale delle funzioni di polizia, in Caringella F., Iannuzzi A., Levita L., Manuale di diritto di pubblica sicurezza, Roma, Dike Giuridica Editrice, 2013

beni e gli interessi tutelati in funzione dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica"[183]. Secondo autorevole dottrina, dunque, per compiti di "polizia amministrativa" si intende l'esercizio di quei poteri di vigilanza e controllo "che non implicano esercizio di poteri tipici della polizia giudiziaria o di sicurezza"[184] La legge n. 65/1986 ("legge-quadro sull'ordinamento della polizia municipale") qualifica gli apparati di polizia municipale come "servizi" gestiti direttamente dai Comuni. In particolare, è il Sindaco, o l'Assessore da lui eventualmente delegato, a gestire il corpo, attraverso l'emanazione di direttive, la vigilanza sull'espletamento del servizio e l'adozione dei provvedimenti previsti dalla legge e dai regolamenti[185] . In virtù della dipendenza diretta nei confronti dell'ente locale (nella specie, il Comune), le forze di polizia locale sono nettamente distinte dalle altre forze di polizia statali individuati dall'art. 16 legge 121, e, per questo, titolari esclusivamente di compiti di polizia amministrativa. Tuttavia, la legge-quadro sull'ordinamento della polizia municipale (n. 65/1986) prevede che anche il corpo della polizia locale possa essere chiamato a svolgere funzioni ausiliarie di pubblica sicurezza, se in possesso dei requisiti prescritti dalla legge[186] (art. 5 comma terzo). A tal fine, il Prefetto, previa interlocuzione con il Sindaco, conferisce al suddetto personale la qualità di agente di pubblica sicurezza[187]. L'attribuzione della qualifica di agente di pubblica sicurezza "opera in relazione al singolo operatore investito dal provvedimento prefettizio, senza che ciò produca riflessi sulla veste e sulla natura giuridica del corpo nel suo complesso"[188]. Nell'esercizio delle funzioni di agente di pubblica sicurezza, il personale della polizia locale messo a disposizione dal Sindaco dipende operativamente dall'autorità di pubblica sicurezza (in tal caso, il Questore), nel rispetto di eventuali intese fra detta autorità e il sindaco. Dunque, il personale della polizia locale è sottoposto alla direzione tecnico-operativa del Questore, autorità provinciale di pubblica sicurezza, per lo svolgimento delle funzioni ausiliarie di polizia giudiziaria, consistenti in un'attività di collaborazione con le forze di polizia dello Stato, per specifiche operazioni (art. 3 legge n. 65/1986). Mentre per l'esercizio delle funzioni di polizia amministrativa nelle materie riferibili all'ente di appartenenza, il Corpo della polizia locale è dipendente dal Sindaco. Inoltre, "il corpo resta dipendente dal Sindaco anche sotto il profilo amministrativo, essendo il rapporto di lavoro dipendente e subordinato, fonte e presupposto di ogni qualifica giuridica attribuita agli operatori di polizia locale, instaurato direttamente con l'ente locale"(Ursi)[189]. Le attribuzioni in materia di pubblica sicurezza del Corpo di polizia locale sono state rafforzate dal rinnovato quadro normativo volto ad implementare il ruolo del governo locale nelle politiche di sicurezza, prevedendo un'estensione dei compiti e

[183] Così art. 159 D. Lgs. 112/1998
[184] Così Nova, voce Polizia amministrativa, in Digesto delle discipline pubblicistiche, vol. XI, Torino
[185]Così art. 2 legge n.65/1986
[186] Ossia, a) il godimento dei diritti civili e politici; b) non aver subito condanna a pena detentiva per delitto non colposo o non essere stato sottoposto a misura di prevenzione; c) non essere stato espulso dalle Forze armate o dai Corpi militarmente organizzati o destituito dai pubblici uffici.
[187] Così art. 5 comma secondo legge n. 65/1986
[188] Così Famiglietti F., La polizia amministrativa in senso stretto (o polizia amministrativa tout court), polizia amministrativa locale, (servizio di) polizia locale, in Caringella, Iannuzzi, Levita, Manuale di diritto di pubblica sicurezza, Dike Giuridica Editrice, 2013
[189] Così Ursi, La sicurezza pubblica, Il Mulino, 2022

dei poteri dell'organo apicale dell'ente locale, il Sindaco, e, di conseguenza, comportando un maggiore coinvolgimento della polizia locale nelle azioni preventive. L'Art. 6 del decreto-legge n.92/2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 125/2008, ha novellato l'art. 54 comma secondo d.lgs. 265/2000 (Testo Unico degli Enti Locali) prevedendo che il Sindaco "concorre ad assicurare anche la cooperazione della polizia locale con le altre forze di polizia statali, nell'ambito delle direttive di coordinamento impartite dal ministro dell'Interno"[190]. In questo modo, con la previsione che l'attività di cooperazione della polizia locale con le altre forze di polizia debba conformarsi alle direttive di coordinamento impartite dal ministro dell'interno, trova applicazione un modello di sicurezza integrata in base al quale "la funzione ausiliaria non è più limitata a specifiche operazioni, ma viene esercitata all'interno di un ambito più ampio, secondo un perimetro tracciato dall'attività di coordinamento delle forze di polizia operato tramite le direttive del ministro e le determinazioni prefettizie assunte in sede di Comitato Provinciale dell'Ordine e della Sicurezza Pubblica"[191].

6.5 Le forze armate con compiti di polizia di sicurezza

Anche le forze armate possono essere adibite a funzioni di polizia di sicurezza, sebbene in via sussidiaria. L'art. 189 D. Lgs. 66/2010 ("codice ordinamento militare") prevede che, oltre ai tradizionali compiti di difesa, le forze armate "concorrono alla salvaguardia delle libere istituzioni e svolgono compiti specifici in circostanze di pubblica calamità e in altri casi di straordinaria necessità e urgenza"[192]. La disciplina normativa di riferimento ha trovato organica sistemazione con la legge n.128/2001. Si prevede che in relazione a specifiche ed eccezionali esigenze, al fine di consentire che il personale delle forze di polizia venga impiegato nel diretto contrasto della criminalità, Il Consiglio dei ministri, di concerto con i ministeri dell'Interno e della Difesa, adotta uno o più specifici programmi di utilizzazione di contingenti delle forze armate, da porre a disposizione dei Prefetti delle Province in cui le suddette esigenze si sono manifestate, da impiegare per la sorveglianza e il controllo di obiettivi fissi, quali edifici istituzionali ed altri di interesse pubblico. Tale personale è posto a disposizione dei prefetti dalle autorità militari ai sensi dell'articolo 13 della legge n.121/1981[193]. I programmi di impiego delle forze armate in compiti di sicurezza pubblica sono adottati con decreto del ministro dell'Interno, di concerto con il ministro della Difesa, sentito il Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica, cui è chiamato a partecipare il Capo di stato maggiore della forza armata interessata. I programmi hanno la durata di sei mesi, rinnovabile, e definiscono i contingenti

[190] Così art. 54 comma secondo d. lgs. 267/2000 (TUEL)
[191] Così Ursi, La sicurezza pubblica, il Mulino, 2022
[192] Così Art. 89 terzo comma D. Lgs. 66/2010
[193] Così art. 18 comma primo legge n.128/2001

massimi di personale militare delle Forze armate utilizzabili in ciascuna provincia e le direttive di impiego delle risorse disponibili[194]. Per l'attuazione dei suddetti programmi, i militari delle Forze armate, al fine di prevenire o di impedire comportamenti che possono mettere in pericolo l'incolumità di persone o la sicurezza delle strutture vigilate, possono procedere all'identificazione ed a trattenere sul posto persone e mezzi di trasporto per il tempo strettamente necessario a consentire l'intervento di agenti delle forze dell'ordine[195]. Il personale impiegato in questo servizio assume la qualifica di agente di pubblica sicurezza, con esclusione, però, dell'attribuzioni delle funzioni di polizia giudiziaria. L'importanza della normativa del 2001 consiste nel fatto che la stessa ha provveduto ad istituzionalizzare l'impiego delle forze armate per compiti di sicurezza pubblica, fornendo una disciplina organica e puntuale delle attività svolte dalle forze armate in questo settore. Fino alla legge n.128/2001 l'impiego delle forze armate per scopi di pubblica sicurezza era stato, infatti, regolamentato di volta in volta, in previsione di specifiche operazione. Tra le varie operazioni adempiute dalle forze armate si possono ricordare, tra le altre, l'operazione "Forza Paris" svolta nel luglio 1992 in Sardegna per prevenire e reprime il fenomeno dei sequestri di persona a scopo di estorsione; e l'operazione "Vespri siciliani", istituita con decreto-legge n.349/1992, finalizzata all'attività di contrasto dei fenomeni criminali mafiosi dopo l'uccisione dei giudici Giovanni Falcone e Paolo Borsellino. Con la legge n.125/2008 l'attività delle Forze armate in attività di pubblica sicurezza ha trovato un'ulteriore regolamentazione. L'art. 7-bis prevede che per specifiche ed eccezionali esigenze di prevenzione della criminalità, ove risulti opportuno un accresciuto controllo del territorio, può essere autorizzato un piano per l'impiego di un contingente di personale militare appartenente alle Forze armate, preferibilmente carabinieri impiegati in compiti militari o comunque volontari delle stesse forze armate specificamente addestrati per i compiti da svolgere. Il personale viene posto a disposizione dei prefetti delle Province comprendenti aree metropolitane e comunque aree densamente popolate, ai sensi dell'articolo 13 della legge n.121/1981. Il personale deve essere adibito a compiti di vigilanza a siti e obiettivi sensibili, e di perlustrazione e pattugliamento in concorso e coordinamento con le forze di polizia. Il piano può essere autorizzato per un periodo di sei mesi, rinnovabile[196]. Il piano di impiego del personale delle Forze armate è adottato con decreto del ministro dell'Interno, di concerto con il ministro della Difesa, sentito il Comitato nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica integrato dal capo di stato maggiore della difesa e previa informazione al Presidente del Consiglio dei ministri[197]. La maggiore novità della legge del 2008 è stata la previsione di un impiego dei militari riferito all'intero territorio nazionale, superano l'ambito regionale e locale di applicazione della precedente legislazione. "Per quanto attiene agli aspetti operativi, l'attuale disciplina prevede che le decisioni relative all'impiego del contingente militare siano assunte all'interno del Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica, che provvede a identificare la tipologia degli obiettivi da

[194] Così art. 18 comma secondo legge n.128/2001
[195] Così art. 19 legge n.128/2001
[196] Così art. 7-bis comma primo legge n. 125/2008
[197] Così art. 7-bis comma secondo legge n. 125/2008

tutelare e a valutare eventuali modifiche dei dispositivi dovute a possibili rimodulazioni numeriche dell'aliquota disponibile. Le decisioni assunte dal Comitato vengono recepite in apposite ordinanze del Questore, che regolamentato lo svolgimento dei diversi servizi"[198]. Il complessivo piano di impiego del personale militare nei diversi servizi forma poi oggetto di un documento unico denominato "Le consegne per ufficiali, sottoufficiali, graduati e militari di truppa impiegati nell'operazione Strade sicure". "Il documento viene successivamente approvato dai competenti comandanti militari e successivamente viene sottoposto all'autorità provinciale di pubblica sicurezza per la ratifica"[199].

[198] Così Ursi, La sicurezza pubblica, Bologna, Il Mulino, 2022
[199] Così Ursi, La sicurezza pubblica, Bologna, Il Mulino, 2022

III

I PROVVEDIMENTI DI POLIZIA

SOMMARIO: 1. Introduzione 2. I provvedimenti di polizia 2.1 Classificazione dei provvedimenti di polizia 3. Gli ordini di polizia 4. Le autorizzazioni di polizia 4.1 segue: i requisiti e le condizioni per il rilascio delle autorizzazioni di polizia 5. Le ordinanze di polizia 5.1 segue: i limiti al potere del Prefetto 6. Le misure di prevenzione 7. L'esecuzione dei provvedimenti di polizia 8. La tutela del privato nei confronti dei provvedimenti di polizia 8.1. La c.d. "tutela giustiziale" 8.2. L'annullamento ministeriale dei provvedimenti di polizia ex art. 6 TULPS 8.3 Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica 8.4 Il ricorso giurisdizionale al giudice amministrativo

1. Introduzione

I provvedimenti di polizia rappresentano lo strumento principale attraverso il quale l'autorità di pubblica sicurezza esercita le proprie funzioni in materia di polizia di sicurezza. Secondo dottrina autorevole (Ursi) la "funzione di polizia di sicurezza" si manifesta in maniera concreta "attraverso l'esercizio di poteri amministrativi di carattere autoritativo volti a disciplinare l'attività ed i comportamenti dei privati allo scopo di tutelare l'ordine e la sicurezza pubblica"[200]. Elemento caratteristico dei provvedimenti di polizia è proprio l'enfatizzazione del momento autoritativo, per mezzo del quale l'autorità di pubblica sicurezza, in via unilaterale, disciplina l'attività dei privati, prescrivendo di tenere determinati comportamenti in funzione del perseguimento delle finalità di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. Tali provvedimenti presentano profili variegati quanto a oggetto, modalità di esercizio e finalità che intendono perseguire. Lo scopo di questo capitolo è dimostrare come le nuove coordinate disegnate dal legislatore del 1981, in tema di trasparenza, efficacia e democraticità del sistema, abbiano inciso anche nel settore funzionale, di azione delle autorità di pubblica sicurezza. In particolare, si vuole evidenziare come la disciplina dei provvedimenti di polizia abbia subito un'evoluzione in senso progressista, anche sulla spinta delle riflessioni dottrinali e delle pronunce giurisprudenziali, sia a livello costituzionale che amministrativo. In quest'ottica, la logica repressivo-punitiva che ha tradizionalmente caratterizzato l'emanazione dei provvedimenti di polizia pare esser stata sostituita da una logica "collaborativa" tra cittadini ed autorità di pubblica sicurezza. I privati-cittadini destinatari di un provvedimento di polizia hanno visto un'accentuazione delle proprie prerogative, sia nella fase procedimentale di emanazione dell'atto, sia nella fase di esecuzione del provvedimento, sia

[200] Ursi R., La sicurezza pubblica, Bologna, Il Mulino, 2022

attraverso il riconoscimento della possibilità di esercitare una serie di rimedi di fronte a provvedimenti ritenuti lesivi della propria sfera giuridica. Si vuole, in tal modo, dimostrare come "l' apertura" del sistema della pubblica sicurezza non si sia limitato ai profili organizzativi del sistema, ma si è esteso anche all'aspetto funzionale.

2. I provvedimenti di polizia

In quanto provvedimenti amministrativi, anche i "provvedimenti di polizia" sono soggetti alle indicazioni di carattere generale della disciplina propria degli atti amministrativi. Nello specifico, i provvedimenti di polizia si caratterizzano per la sussistenza di fini ulteriori rispetto ai provvedimenti amministrativi. Il provvedimento di polizia, in particolare, rappresenta il principale strumento di azione delle autorità di pubblica sicurezza, nell'esercizio delle proprie prerogative, come individuate dalle fonti legislative. Nel tratteggiare un elenco generale dei compiti dell'autorità di pubblica sicurezza, il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (T.U.L.P.S., R.D. n. 773/1931) afferma che la stessa "veglia al mantenimento dell'ordine pubblico, alla sicurezza dei cittadini, alla loro incolumità e alla tutela della proprietà; cura l'osservanza delle leggi e dei regolamenti generali e speciali dello Stato, delle provincie e dei comuni, nonché delle ordinanze delle autorità; presta soccorso nel caso di pubblici e privati infortuni"[201]. Inoltre, "per mezzo dei suoi ufficiali, e a richiesta delle parti, provvede alla bonaria composizione dei dissidi privati"[202]. Come sottolinea Caliendo, per adempiere alla funzione conferitagli dall'ordinamento, di garante dell'osservanza delle leggi e di custode dell'ordinamento, "l'autorità di pubblica sicurezza viene dotata di uno strumento che le consente un effettivo esercizio del potere a ciò demandato, rivolto, pertanto, a prescrivere in modo coattivo la tenuta di determinate condotte"[203]. I "provvedimenti di polizia" sono, dunque, provvedimenti amministrativi emanati dall'Autorità di Pubblica Sicurezza nell'esercizio delle potestà di polizia, aventi lo scopo di tutelare l'ordine e la sicurezza pubblica. Attraverso l'emanazione dei provvedimenti di polizia, le autorità di pubblica sicurezza perseguono lo scopo di prevenire e reprimere tutte quelle condotte e quelle situazioni di fatto potenzialmente in grado di pregiudicare l'ordine pubblico. Quando esercitano i poteri ad essi conferiti dalla fonti normative del settore, e che si manifestano all'esterno sotto forma di provvedimenti di polizia, le autorità di pubblica sicurezza esercitano dei poteri pubblicistici. Per questo motivo, l'esercizio di tali poteri è sottoposto al "vaglio" dei principi cardini del diritto amministrativo, in particolare quello di "legalità" e di "tassatività". Un'applicazione pedissequa di tali principi implicherebbe che fosse la legge a predeterminare in maniera puntuale, solo per citare gli ambiti più rilevanti, l'ambito di applicazione, i presupposti e le

[201] Art. 1 comma primo R.D. 773/1931
[202] Art. 1 comma secondo R.D. 773/1931
[203] Caliendo G., La disciplina generale dei provvedimenti di polizia, in Caringella, Iannuzzi, Levita, Manuale di pubblica sicurezza, Roma, Dike giuridica editrice, 2013

situazioni di fatto al verificarsi dei quali l'esercizio di tali poteri sia legittimato. Il contesto nel quale sono chiamate ad operare ed intervenire le autorità di pubblica sicurezza è, però, peculiare. Spesso il contesto di urgenza o emergenziale al quale le autorità di pubblica sicurezza sono chiamate a far fronte richiede che le stesse siano dotate di strumenti duttili in grado di adattarsi alle diverse situazioni di intervento. In virtù di ciò, il legislatore ha conferito alle autorità di pubblica sicurezza la possibilità di avvalersi di strumenti "straordinari" in grado di far fronte a situazioni di "urgenza" o di "grave necessità pubblica". In questo contesto si spiega la sussistenza di strumenti formalmente non rispettosi dei principi di "legalità" e "tassatività". Su tutti, il riconoscimento in capo al Prefetto di un potere straordinario di ordinanza per adottare quei "provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica, nel caso di urgenza o di grave necessità pubblica"[204]. Sul tema ci si soffermerà nel prosieguo della trattazione. Focalizzando ora l'attenzione sulla legittimazione attiva all'emanazione dei provvedimenti di polizia, la stessa spetta, come già sottolineato, alle c.d. "autorità di pubblica sicurezza". Ai sensi della legge n.121/1981 sono autorità di pubblica sicurezza: il Ministro dell'Interno, a livello nazionale, Il Prefetto ed il Questore, a livello provinciale, e il dirigente dell'ufficio di pubblica sicurezza o il Sindaco, in veste di ufficiale di governo, a livello locale. In realtà, queste non sono le uniche figure titolate ad esercitare siffatti poteri, ma, proprio in ragione delle particolari modalità nelle quali viene esercitato il potere provvedimentale, l'adozione dei provvedimenti può spettare anche a coloro che non rivestono la qualifica di autorità di pubblica sicurezza, ma più semplicemente quella di ufficiali di pubblica sicurezza o di agenti di pubblica sicurezza[205].

[204] Articolo 2 TULPS

[205] Esempi tipici di provvedimenti di polizia adottati non da una autorità di pubblica sicurezza, ma da ufficiali o agenti di ps sono, ad esempio, l'ordine di scioglimento di una riunione o assembramento in luogo pubblico o aperto al pubblico emanato dal dirigente di un servizio di ordine pubblico ai sensi degli artt. 20 e ss. tulps o il caso dell'invito a comparire ex art. 15 tulps emesso da un ufficiale di pubblica sicurezza

2.1 Classificazione dei provvedimenti di polizia

La dottrina ha proposto diverse classificazioni dei provvedimenti di polizia, valorizzando a seconda dei casi profili diversi. Caliendo sottolinea come la dottrina ha nel tempo proposto principalmente tre tipologie di classificazione, a seconda del profilo attenzionato con maggiore attenzione. Focalizzando l'attenzione sul profilo dei destinatari dei provvedimenti, i provvedimenti di polizia venivano distinti in "provvedimenti generali", riferiti ad una generalità di soggetti preventivamente non individuabile ovvero ad una categoria di persone (esempio tipico, le ordinanze), e "provvedimenti individuali", diretti a soggetti individuati in maniera puntuale (esempio, gli ordini). In relazione al contenuto, si distinguevano i "provvedimenti ordinari", ossia emanati nell'esercizio ordinario di un'attività amministrativa conforme a specifiche disposizioni di legge (esempio, le autorizzazioni) e "provvedimenti straordinari", adottati in situazioni caratterizzate dalla straordinarietà e quindi dalla ricorrenza dei profili della necessità ed urgenza, caratterizzati da ampia discrezionalità e non ancorati al principio di tassatività. Infine, una terza classificazione si concentrava sula definitività o meno del provvedimento, distinguendo i provvedimenti in "definitivi" e "non definitivi"[206]. Ursi propende per una classificazione centrata sul profilo funzionale, sulla concreta funzione esercitata dai provvedimenti di polizia. Ritiene applicabile ai provvedimenti di polizia la tradizionale distinzione categoriale applicabile agli atti amministrativi generali, classificati in atti aventi carattere ampliativo della sfera giuridica dei destinatari e atti aventi effetti restrittivi della sfera giuridica dei destinatari[207]. Sono quelle situazione alle quali, nel diritto amministrativo generale, corrispondono situazioni, rispettivamente, di "interesse legittimo pretensivo" ed "interesse legittimo oppositivo". Anche i destinatari di provvedimenti di polizia sono titolari di una di queste due situazioni giuridiche soggettive, a seconda che l'atto emanato da una autorità di pubblica sicurezza produca effetti ampliativi o limitativi della propria sfera giuridica.

Ma la dottrina dominante ha conferito un ruolo centrale alla classificazione dei provvedimenti di polizia fondata sull'aspetto contenutistico. I provvedimenti di polizia si caratterizzerebbero, dunque, a seconda che l'autorità di pubblica sicurezza si serva di un potere tassativamente indicato dalla legge e rispettoso del principio di legalità, oppure utilizzi uno strumento atipico e non predeterminato in maniera puntuale dal legislatore. Il prototipo di questa seconda tipologia è stato rappresentato, appunto, dalle ordinanze di necessità ed urgenza ex art. 2 T.U.L.P.S. A conferma del successo di questi tesi dottrinale, sta il fatto che un autorevole studioso quale Sandulli nella sua opera Manuale di Diritto Amministrativo del 1984 afferma come "i provvedimenti di polizia, essendo destinati ad incidere nella sfera dei singoli, sono normalmente provvedimenti nominati e di contenuto tassativamente indicato dalla legge, ad eccezione dei casi di cui

[206] Caliendo G., La disciplina generale dei provvedimenti di polizia, in Caringella F., Iannuzzi A., Levita L., Manuale di diritto di pubblica sicurezza, Roma, Dike giuridica editrice, 2013, pag. 147-148
[207] Ursi, La sicurezza pubblica, Bologna, Il Mulino, 2022, pag. 240

all'art.2 T.U.L.P.S."[208]. È importante sottolineare come la dottrina, aderendo in via maggioritaria a questa concezione, abbia tentato di porre una precisa delimitazione, in un certo senso anche teorica, tra provvedimenti di polizia che costituiscono l'esercizio di poteri ordinari e provvedimenti di polizia che, invece, sono espressione dell'esercizio di poteri straordinari ed, in quanto tali, limitati a precisi contesti e situazioni emergenziali. In questo senso, si può leggere un tentativo della dottrina maggioritaria di valorizzare l'utilizzo, da parte delle autorità di pubblica sicurezza, degli strumenti ordinari messi a loro disposizione dal legislatore, ricorrendo solo nei casi di effettiva necessità ed urgenza, agli strumenti e ai poteri straordinari.

Più nello specifico, la dottrina distingue i provvedimenti di polizia in una serie di macrocategorie. Non vi è concordia neppure su queste distinzioni. Caliendo distingue fondamentalmente i provvedimenti di polizia in ordini, ordinanze e autorizzazioni; Ursi pur aderendo a questa classificazione di massima, aggiunge come ambito categoriale particolare anche le misure di prevenzione, considerate un modello proprio e particolare, meritevole di autonoma attenzione. In linea di massima possiamo, dunque, affermare che sussistano quanto meno 3 macrocategorie individuate negli:

a) gli ordini di polizia

b) le autorizzazioni di polizia

c) le ordinanze di polizia

5. Gli ordini di polizia

Sia Ursi che Caliendo classificano gli "ordini di polizia" come la tipica categoria di provvedimenti ablatori di polizia, aventi il carattere di provvedimenti precettivi di tipo coattivo, attraverso i quali l'autorità di pubblica sicurezza impone determinati comportamenti, venendo quindi a concretizzare obblighi dal contenuto positivo, "i comandi", o negativo, "i divieti"[209]. Il tratto distintivo degli gli ordini di polizia è la loro capacità di andare a conformare la sfera giuridica dei destinatari, imponendogli di porre in essere delle condotte aventi contenuto diverso, a seconda dei casi positivo o negativo. Gli ordini di polizia, infatti, possono, a seconda dei casi, imporre al destinatario il compimento di una determinata azione o condotta, che

[208] Sandulli A.M., Manuale di diritto amministrativo, Napoli, Jovene, 1984, XV edizione

[209] Ursi R., La sicurezza pubblica, Bologna, Il Mulino, 2022, pag.258 e Caliendo G., La disciplina generale dei provvedimenti di polizia, in Caringella F., Iannuzzi A., Levita L., Manuale di diritto di pubblica sicurezza, pag. 148

lo stesso è tenuto a realizzare per non incorrere nelle sanzioni dell'autorità, o, in altri casi imporre al privato di astenersi dal compimento di una attività o dallo svolgimento di una determinata azione. Tipico esempio di ordine a contenuto positivo preso dalla prassi è quello di scioglimento di una riunione o di un assembramento in luogo pubblico pericolosi per l'ordine e la sicurezza pubblica, adottato a norma dell'art. 20 TULPS. Tipico esempio di ordine di carattere negativo è, invece, il divieto di tenere una riunione in un luogo pubblico per omesso preavviso o per ragioni di ordine pubblico, moralità o sanità pubblica, ai sensi dell'art. 18 TULPS. È evidente la distinzione "sistematica" tra le due situazioni. Nel primo caso, il legislatore conferisce all'autorità di pubblica sicurezza la facoltà di ordinare che i privati non tengano una condotta "positiva", consistente nel caso di specie con lo svolgimento di una riunione in luogo pubblico, giustificando il provvedimento con la necessità che sia tutelato "l'ordine e la sicurezza pubblica", qualificato come bene giuridico da tutelare. Si tratta di una situazione nella quale l'azione del privato è "già in corso" e l'autorità interviene, in via successiva, per farla cessare. Nel secondo caso del nostro esempio, relativo alle situazioni di cui all'articolo 18 TULPS, l'autorità di pubblica sicurezza impedisce *ab origine,* con un ordine di contenuto negativo, che quella condotta abbia luogo, e quindi il provvedimento di traduce nell'imposizione di un obbligo di condotta "negativo" in capo al destinatario. Da questi due esempi tratti dalla prassi si può evincere come le autorità di pubblica sicurezza abbiano a loro disposizione un ampio strumentario da poter utilizzare nella loro azione concreta. Gli "ordini di polizia" si caratterizzano per avere un contenuto "plasmabile". Ricorrendo allo strumento dell' "ordine" l'autorità di PS può, infatti, non solo imporre ai destinatari di tenere una condotta, positiva o negativa che sia, ma anche di conformare, con indicazioni puntuali, l'esercizio di una determinata attività da parte dei privati[210]. Dottrina autorevole ha elaborato una sintesi dei requisiti di legittimità degli ordini di polizia, individuandoli in: "a) sussistenza di una causa di polizia, intesa nel senso di emanazione di un ordine nell'ambito di una potestà di polizia, per il perseguimento di finalità proprie della autorità di Pubblica Sicurezza e, quindi, di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica; b) determinatezza sia del contenuto sia del destinatario dell'ordine, da intendersi come chiara indicazione del comportamento imposto e del soggetto cui lo stesso è rivolto; c) concreto ed attuale riferimento ad una turbativa dell'ordine e della sicurezza pubblica; d) possibilità giuridica, oltre che tecnica e materiale, di adempiere alla prestazione richiesta"[211]. L'individuazione dei suddetti requisiti di legittimità è stato particolarmente importante poiché ha consentito di porre in essere un "vaglio di legittimità" dell'ampio catalogo di "ordini di polizia" presenti nel TULPS. Oggi, un "ordine di polizia" può, dunque, ritenersi legittimo solo se rispondente ai predetti requisiti, che se applicati correttamente, sono in grado di fornire un'adeguata tutela ai destinatari degli ordini, poiché consentono di ancorare l'ampia fascio di poteri conferito alle autorità di PS a parametri predeterminati liberamente. Infine, si deve notare come la riforma

[210] È quella che Ursi identifica come la "funzione prescrittiva" svolta dagli "ordini di polizia", consistenti nell'imporre accorgimenti e cautele ai privati, per scongiurare il pregiudizio che possa derivare dallo svolgimento di una determinata attivita. Ursi R., la sicurezza pubblica, Bologna, Il Mulino, 2022, pag. 259

[211] Virga P., La potestà di polizia, Milano, Giuffrè, 1954

sistematica del 1981 abbia contribuito a circoscrivere l'utilizzo di detti poteri. Il riconoscimento della qualifica di autorità di pubblica sicurezza a Prefetto, Questore e Dirigenti di commissariato di PS operata dalla legge n.121 ha contribuito a circoscrivere il riconoscimenti di poteri di "ordine" solo ai soggetti titolari della predetta qualifica "formale" e, quindi, titolari di competenze tecnico-operativa specifiche, che dovrebbero consentire un utilizzo oculato ed attento di siffatti poteri.

6. Le autorizzazioni di polizia

Le "autorizzazioni" sono qualificate, invece, in dottrina come "il modello tipico di provvedimento ampliativo di polizia"[212]. Sia Ursi che Caliendo concordano nel qualificare le autorizzazioni di polizia come una specificazione della più generale categoria dell'autorizzazione amministrativa[213]. Secondo una definizione classica della dottrina amministrativistica, "l'autorizzazione è l'atto con il quale l'amministrazione rimuove un limite all'esercizio di un diritto soggettivo del quale è già titolare il soggetto che presenta la domanda"[214]. L'autorizzazione di polizia rappresenta quel tipico provvedimento che mira alla rimozione di una limitazione sussistente nella sfera giuridica del destinatario ed è volta a far si che il privato possa liberamente esplicare una attività che, per poter essere avviata, implica un provvedimento dell'autorità di pubblica sicurezza. La sussistenza di queste limitazioni è giustificata, nella maggioranza dei casi, dalla tipologia dell'attività. Solitamente si tratta di attività che presentano dei "profili di rischio", che possono esporre a pericolo dei beni giuridici rilevanti. Per questi motivi, l'ordinamento richiede che colui che si appresta a porre in essere le predette attività, sia in possesso di determinati requisiti, il cui accertamento è demandato proprio alle autorità di PS. In tal modo, il contatto tra privato, titolare di un interesse legittimo pretensivo e autorità di pubblica sicurezza avviene attraverso lo svolgimento di un vero e proprio procedimento amministrativo, che, come prodotto finale, avrà l'emanazione di un'autorizzazione di polizia

La disciplina generale delle autorizzazioni di polizia è contenuta dagli art. da 8 a 14 TULPS, contenute nel Capo III della legge, intitolato, appunto, "Delle autorizzazioni di polizia". La disciplina contenuta negli art. da 8 a 14 TULPS individua gli aspetti comuni al regime delle autorizzazioni, applicabili indipendentemente dalla attività e dal comportamento che l'autorizzazione mira in concreto a regolamentare. Caratteristiche fondamentali individuate dal legislatore per le autorizzazioni di polizia, e che emergono dalla lettura del TULPS, sono quelle della "personalità" e dell' "intrasmissibilità". Come sottolineato in dottrina (Ursi) le autorizzazioni di polizia si caratterizzano per avere come destinatario specifico un unico individuo, che è stato sottoposto al vaglio delle autorità di pubblica sicurezza. L'autorizzazione riguarda esclusivamente la

[212] Ursi R., La sicurezza pubblica, Bologna, Il Mulino, 2022, pag. 240
[213] Ursi, R., La sicurezza pubblica, Bologna, Il Mulino, 2022, pag. 240 e Caliendo G., La disciplina generale dei provvedimenti di polizia, in Caringella F., Iannuzzi A., Levita L., Manuale di diritto di pubblica sicurezza, Roma, Dike giuridica editrice, 2013
[214] Ranelletti O.(1894) in Clarich, Manuale di diritto amministrativo, quarta edizione, Il Mulino, 2019

singola persona e non può, per questo motivo, essere ceduta ad altri. A rafforzare queste previsioni è intervenuta la giurisprudenza amministrativa con diverse pronunce, tra le quali: Consiglio di Stato, sezione III, n.1303/2017, che ha affermato che "ai sensi dell'art. 8 TULPS le autorizzazioni sono rilasciate esclusivamente per le attività svolte da una determinata persona fisica in possesso dei requisiti soggettivi previsti dalla legge e non possono in alcun modo essere trasmesse, né dar luogo a rapporti di rappresentanza salvo che nelle ipotesi espressamente previste dalla legge"[215]; ancora il Consiglio di Stato, sezione III, n.4937/2018 ha affermato che "il principio di personalità, posto a base della disciplina sulle licenze di pubblica sicurezza, mira a realizzare un controllo efficace nei confronti del soggetto autorizzato, sul presupposto che lo stesso assuma in prima persona la responsabilità della piena conformità dell'attività esercitata rispetto all'atto di assenso rilasciato dall'autorità amministrativa"[216]. Come evidenziato dalla dottrina (Ursi) la persona fisica beneficiaria dell'autorizzazione assume, nei confronti dell'autorità di Pubblica Sicurezza, la responsabilità circa il corretto svolgimento dell'attività autorizzata. Proprio in ragione di questa responsabilità, l'ordinamento tende ad evitare che possano crearsi situazioni di incertezza nei confronti della titolarità dell'attività autorizzata, rendendo nullo per violazione di norma imperativa, ai sensi dell'art. 1418 c.c. un eventuale contratto di cessione di un'autorizzazione di polizia[217]. Caliendo ha qualificato espressamente le autorizzazioni di polizia come "istituto di natura mista", alla base del quale si rinviene "un meccanismo di matrice privatistica, disciplinato dal diritto civile, che è quello che regola i rapporti tra il soggetto-rappresentante ed il soggetto-rappresentato, per cui il primo, agendo in nome, per conto e nell'interesse del secondo, fa sì che gli effetti di tale agire si producono direttamente nella sfera giuridica di quest'ultimo. A questo rapporto di matrice privatistica, si sovrappone, poi, nel caso di specie, un duplice rapporto di natura pubblicistica, per il quale non solo il soggetto-rappresentato, titolare dell'autorizzazione principale, continua a non perdere la sua responsabilità nei confronti dell'Autorità di pubblica sicurezza, ma verso detta Autorità assume una nuova, personale e diretta responsabilità anche il soggetto-rappresentante, il quale deve, infatti, possedere gli stessi requisiti necessari allo svolgimento in capo al rappresentato dell'attività autorizzata"[218].

[215] Consiglio di Stato, sezione III, n.1303/2017
[216] Consiglio di Stato, sezione III, n.4937/2018
[217] Ursi R., La sicurezza pubblica, Bologna, Il Mulino, 2022
[218] Caliendo G., La disciplina generale dei provvedimenti di polizia, in Caringella F., Iannuzzi A., Levita L., Manuale di diritto di pubblica sicurezza, Roma, Dike giuridica editrice, 2013

6.1 Segue: i requisiti e le condizioni per il rilascio delle autorizzazioni di polizia

In relazione ai requisiti e alle condizioni di rilascio delle autorizzazioni di polizia, oltre al fondamentale principio della "personalità" delle autorizzazioni, il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza prevede la necessaria sussistenza di ulteriori requisiti in capo al soggetto beneficiario. Il legislatore ha individuato una serie di "condizioni ostative assolute", in presenza delle quali risulta precluso, in via definitiva, il rilascio di un'autorizzazione. L'art. 11 TULPS in particolare individua due cause ostative generali: a) aver riportato una condanna a pena restrittiva della libertà personale superiore a tre anni per delitto non colposo e non aver ottenuto la riabilitazione; b) essere sottoposto all'ammonizione, essere destinatario di una misura di sicurezza personale ovvero essere stato dichiarato delinquente abituale, professionale o per tendenza[219]. In relazione alla prima ipotesi, la condizione ostativa prevede che il diniego all'autorizzazione scatti se ricorrono in capo al soggetto entrambe le fattispecie: presenza di una sentenza di condanna per delitto non colposo superiore a tre anni e mancanza di riabilitazione[220]. Le condizioni ostative previste, invece, dal secondo comma dell'art. 11 TULPS si qualificano come "relative", poiché la loro sussistenza non impedisce al privato di poter comunque beneficiare del rilascio del provvedimento autorizzatorio. In base alla previsione del secondo comma dell'articolo 11 TULPS Si prevede "che le autorizzazioni di polizia possono essere negate a chi ha riportato una condanna per delitti contro la personalità dello stato o contro l'ordine pubblico, ovvero per delitti contro le persone commessi con violenza, o per furto, rapina, estorsione, sequestro di persona a scopo di rapina o estorsione, o per violenza o resistenza all'autorità, e a chi non può dar prova della propria buona condotta"[221]. I requisiti individuati dal secondo comma dell'articolo 11 TULPS vengono connotati come "relativi" in quanto l'accertamento della loro sussistenza in capo al privato non impedisce all'autorità di pubblica sicurezza di concedere ulteriormente il provvedimento. L'autorità di pubblica sicurezza dovrà attuare una valutazione complessiva della situazione concreta del destinatario per valutare se la presenza di una di queste situazione sia indice di mancanza di quelle qualità che il legislatore ha ritenuto necessario che il privato debba possedere o se, anche per le circostanze di tempo e luogo a cui risalgono i fatti aventi ad oggetto la condanna o la condotta censurata, la sussistenza di una delle condizioni individuate dal secondo comma dell'articolo 11 non sia comunque ostativa al rilascio del provvedimento. L'autorità di pubblica sicurezza dovrà, chiaramente ed in conformità con i principi generale che guidano lo svolgimento di tutti procedimenti amministrativi, illustrare le proprie risultanze nella motivazione del proprio provvedimento, sia esso positivo, e quindi collegato al rilascio dell'autorizzazione, sia esso negativo, e quindi, non favorevole al destinatario. La giurisprudenza amministrativa ha valorizzato il ruolo della

[219] Art. 11 comma primo TULPS
[220] Ai sensi dell'art. 178-179 c.p. la riabilitazione comporta la restituzione al condannato, che abbia già scontato la pena principale, della capacità di esercitare quelle facoltà giuridiche escluse o menomate per effetto della sentenza di condanna, estinguendo, così, le pene accessorie ed ogni altro effetto penale della condanna
[221] Art. 11 comma secondo TULPS

motivazione nel contesto del rilascio dei provvedimenti di polizia, conformandosi a quanto statuito dalla stessa in relazione alla generalità dei provvedimenti amministrativi. Da ultimo, di recente, il TAR Campania, nella pronuncia 6 Luglio 2020, n.843, ha affermato che "l'autorità di pubblica sicurezza è tenuta ad indicare gli aspetti concreti che fungono da presupposti per la formulazione di un giudizio di non affidabilità, evidenziando, con motivazione adeguata, le ragioni che consentono di pervenire, proprio sulla base degli aspetti indicati, ad un giudizio (attuale e prognostico) di segno negativo"[222]. La disposizione del secondo comma dell'articolo 11 prevede come condizione ostativa relativa anche la situazione in cui il privato "non può dare prova della propria buona condotta". Si tratta di una condizione diversa, per la propria natura, rispetto alle altre previste dalla stessa disposizione. Si trattava di una condizione non ancorata a presupposti di fatto concreti, riferendosi ad una generale prova della propria buona condotta che il privato avrebbe dovuto fornire all'autorità. Infatti, la dottrina e la giurisprudenza maggioritarie ritenevano che fosse il privato a dover soddisfare l'onere probatorio in relazione alla sua buona condotta. Dati gli indubbi profili di incompatibilità della disciplina, sul punto è intervenuta la Corte costituzionale che con sentenza n. 440 del 1993 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma secondo, ultima parte, del TULPS nella parte in cui poneva a carico dell'interessato l'onere di provare la propria buona condotta. La Corte ha dunque statuito l'illegittimità del suddetto onere, pur "salvando" il parametro della buona condotta in sé. La Consulta, infatti, pur affermando che il requisito della "buona condotta" continua a rappresentare "la base per i vari giudizi di affidabilità devoluti all'Autorità amministrativa e, come tale, non può essere giudicato in sé stesso lesivo di quei principi di ragionevolezza ai quali ogni ordinamento è tenuto ad ispirarsi"[223], "Tuttavia, la latitudine di apprezzamento che a tale requisito è connessa esige, per non confliggere con inderogabili esigenze di determinatezza e perché sia evitato il pericolo di sconfinare nell'arbitrio, una specificazione finalistica, riferita cioè alle particolari esigenze che l'accertamento deve soddisfare per le finalità correlate con il tipo di abilitazione o autorizzazione richiesta"[224]. Come emerge dal testo della pronuncia, la Corte non ha inteso censurare il riferimento del legislatore al parametro della "buona condotta", che, anzi, è stato ritenuto legittimo, ma ha voluto sottolineare come sia illegittimo il far gravare in capo al privato l'onere di fornire la prova della sussistenza del suddetto requisito, in assenza di elementi, individuati dall'autorità, in grado di far desumere la mancanza, in capo al privato, del suddetto parametro. In altri termini, la sussistenza dell'onere probatorio in capo al privato si giustifica soltanto nei casi in cui l'amministrazione accerti la sussistenza di elementi concreti in grado di far presumere l'esistenza di condotte negative in capo all'interessato. Pur permanendo, anche in tali situazioni, difficoltà di "adempimento di tale onere" che "può rivelarsi, e concretamente spesso si rileva, di difficile realizzazione"[225]. Il richiamo al canone della "buona condotta" da parte dell'amministrazione ai fini del rilascio dell'autorizzazione resta

[222] TAR Campania n.843/2020
[223] Corte costituzionale n.440/1993
[224] Corte costituzionale n.440/1993
[225] Corte costituzionale n.440/1993

legittimo, purché esso sia "contemperato con l'ulteriore condizione, che può divenire ostativa all'autorizzazione…, relativa ai casi nei quali il diniego si fondi su concreti elementi che, pur non tradottisi in una condanna o nell'inizio di un procedimento penale, siano rivelatori di una condotta per di più sintomatica di una possibilità di abuso…"[226]. In una successiva pronuncia del 2013 il Consiglio di Stato ha tentato di precisare i requisiti che devono possedere i comportamenti del privato che possono portare ad un giudizio negativo sulla sua condotta ai fini del rilascio del provvedimento. Per il Consiglio di Stato (sezione III, n.1867/2013) la carenza di affidabilità e buona condotta devono essere desunte da "condotte significative, collegate e coerenti con il tipo di attività soggetta a tali titoli di polizia", con la precisazione, però, che "il relativo giudizio deve partire dai dati, e da una loro corretta istruttoria, per giungere ad una ragionevole valutazione complessiva della loro rilevanza, così da desumerne il serio e non remoto pericolo di inaffidabilità e cattiva condotta inerente all'attività, e, da qui, l'abuso del titolo stesso"[227].

La sussistenza dei requisiti soggettivi deve essere riscontrata al momento del rilascio del provvedimento, e deve poi permanere durante l'intero svolgimento dell'attività. Il terzo comma dell'art. 11 prevede infatti che "le autorizzazioni devono essere revocate quando nella persona autorizzata vengono a mancare, in tutto o in parte, le condizioni alle quali sono subordinate, e possono essere revocate quando sopraggiungono o vengono a risultare circostanze che avrebbero imposto o consentito il diniego dell'autorizzazione"[228]. Da quanto enunciato emerge come l'autorità di pubblica sicurezza sia deputata anche al controllo della regolarità e della correttezza dello svolgimento dell'attività autorizzata, potendo esercitare i propri poteri attraverso l'emanazione di provvedimenti sanzionatori nei confronti del titolare dell'autorizzazione, in caso di verifica negativa sul permanere dei presupposti in capo al privato. Come evidenziato dalla dottrina (Caliendo), la previsione del terzo comma dell'art.11 va letta in collegamento con quella dell'art. 10 TULPS. L'art. 10 prevede che "le autorizzazioni di polizia possono essere revocate o sospese in qualsiasi momento, in caso di abuso della persona autorizzata"[229]. La collocazione sistematica delle due disposizioni induce a ritenere che il legislatore abbia voluto distinguere le due situazioni, ritenendo riferire le ipotesi di revoca previste dal terzo comma dell'art. 11 TULPS alla sopravvenienza di alcuna delle "condizioni ostative assolute" o "relative" al rilascio del provvedimento autorizzatorio previste dai due commi precedenti dello stesso art.11, mentre il potere di "sospensione" o "revoca" previsto dall'art. 10 TULPS avrebbe una portata generale e non limitato al riferimento alle condizioni ostative tipizzate dal legislatore, e quindi caratterizzato da una maggiore discrezionalità di valutazione in capo all'amministrazione[230]. Partendo dall'analisi delle situazioni regolate dall'art. 11 terzo comma, lo stesso si compone di due periodi ben distinti. La prima parte si riferisce al venir meno, in capo all'interessato, in tutto o in parte, di quelle condizioni necessarie per

[226] Corte costituzionale n.440/1993
[227] Consiglio di Stato, sezione III, n. 1867/2013
[228] Articolo 11 comma terzo TULPS
[229] Articolo 10 TULPS
[230] Caliendo G., La disciplina generale dei provvedimenti di polizia, in Caringella F., Iannuzzi A., Levita L., Manuale di diritto di pubblica sicurezza, Roma, Dike giuridica editrice, 2013

ottenere il titolo autorizzatorio. In sostanza, come sottolineato da autorevole dottrina, il legislatore ha inteso riferirsi, in questi casi, al sopravvenire di una delle "condizioni ostative assolute", da cui discende l'obbligo per l'autorità di revocare l'autorizzazione concessa. Ursi ha sottolineato, facendo riferimento alla dottrina amministrativa classica (Clarich) come in questo caso più che di "revoca" dovrebbe parlarsi di vera e propria "decadenza" dall'autorizzazione, in quanto l'accertamento della stessa sussistenza della condizione al momento del rilascio dell'autorizzazione avrebbe comportato un provvedimento negativo di diniego della concessione[231] . Il secondo periodo dell'art. 11 terzo comma, invece, riconosce in capo all'autorità di pubblica sicurezza un ampio potere discrezionale in ordine alla valutazione della sussistenza di situazioni che debbano comportare l'esercizio del potere di revoca (*rectius* di decadenza) del provvedimento autorizzatorio. Questa seconda parte della disposizione viene riferita sopravvenienza di una delle "condizioni ostative relative". Accanto al potere di revoca, il legislatore ha previsto anche, in capo all'autorità di pubblica sicurezza, un potere di sospensione dei provvedimenti già rilasciati. Come rilevato dalla dottrina "la scelta in concreto tra la sospensione e la revoca di un provvedimento attiene alla gravità dell'abuso o dell'irregolarità o alla reiterazione degli stessi. In linea di massima, di fronte ad un abuso o un'irregolarità di minore gravità ed in assenza di reiterazione, si interviene con la sospensione. Mentre in presenza di gravi abusi o di gravi irregolarità o in presenza di reiterazione delle condotte abusive ed irregolari, si interviene con un provvedimento di revoca"[232]. Sia l'esercizio del potere di sospensione che del potere di revoca dell'autorità è ancorato alla sussistenza di "un abuso della persona autorizzata"[233] La giurisprudenza ha accolto una nozione "ampia" di abuso. La stessa comprenderebbe tutte le violazioni di leggi, regolamenti o ordini dell'autorità, indipendentemente dalla qualificazione come reato del comportamento sanzionato (Consiglio di Stato, sezione IV, n. 772/1997). Da quanto esposto è possibile esaminare l'attuale quadro sistema relativo alle autorizzazioni di polizia. Si può affermare che le autorizzazioni di polizia rappresentano lo strumento attraverso il quale le autorità di pubblica sicurezza esercitano un potere di "controllo" sul corretto svolgimento di determinate attività esplicate dai privati. In quanto provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari, le autorizzazioni di polizia si pongono come strumento da affiancare agli ordini, che, invece, tipicamente sono preposti ad intervenire in maniera restrittiva sulla sfera giuridica dei destinatari, prescrivendo la tenuta di determinate condotte o l'astensione dallo svolgimento di determinate azioni o attività. È importante sottolineare quelle che sono due tendenze che hanno caratterizzato il recente sviluppo dello strumento autorizzatorio di polizia. Da una parte, anche su questo strumento hanno inciso interventi del Giudice delle leggi e della giurisprudenza amministrativa che hanno contribuito ad individuare in maniera più puntuale l'ambito di applicazione dello strumento e hanno contribuito ad eliminare alcune criticità relative alla disciplina legislativa dettata dal TULPS per renderla pienamente conforme ai principi dell'ordinamento giuridico. L'intervento del giudice costituzionale si inserisce in un contesto più generale di

[231] Ursi R., La sicurezza pubblica, Bologna, Il Mulino, 2022, pag. 246
[232] Ursi R., La sicurezza pubblica, Bologna, Il Mulino, 2022
[233] Articolo 10 TULPS

tentativo di “conformazione” dei poteri propri delle autorità di pubblica sicurezza ai principi generali dell’ordinamento giuridico e rappresenta sicuramente un’evoluzione importante e fondamentale per il sistema. Attraverso l’ancoraggio dell’attività delle autorità di PS a parametri normativi si favorisce un meccanismo di trasparenza dell’attività delle autorità di pubblica sicurezza e si contribuisce all’instaurazione di un clima di fiducia e di reciproca collaborazione con i privati cittadini. Esigenze maggiormente sentite nel settore delle autorizzazioni di polizia, in quanto i suddetti provvedimenti sono destinati ad incidere su un ambito di libertà dei cittadini. E’, infatti, attraverso l’autorizzazione di polizia che il privato assume la possibilità di poter esercitare tutta una serie di attività, altrimenti precluse. Attività che si connotano per riguardare ambiti della sfera di libertà dei cittadini che, nella maggior parte dei casi, ricevono una tutela costituzionale. Su tutti, la libertà di iniziativa economica *ex* articolo 41 della Costituzione. È chiaro, quindi, come il privato cittadino debba essere messo in condizioni di avere contezza dei meccanismi che hanno portato l’autorità di pubblica sicurezza a emanare un provvedimento di diniego all’autorizzazione, anche in un’ottica di tutela avverso il suddetto provvedimento (tema che si avrà modo di esaminare nei successivi paragrafi).

Dall’altro lato è possibile notare lo strumento delle autorizzazioni di polizia abbia subito un’evoluzione recente, nel senso di una scissione tra il momento della concessione della stessa e il successivo momento del controllo sulla sussistenza dei requisiti per il prosieguo dello svolgimento dell’attività. Oggi, infatti, per alcune tipologie di attività il legislatore ha previsto che titolare del potere di concedere l’autorizzazione siano spesso i titolari degli enti locali e non più, quindi, le tradizionali autorità di pubblica sicurezza. Questo principalmente in relazione a quei settori che, a seguito del processo di decentramento amministrativo, sono state conferite alla competenza degli enti locali. In questo contesto, il ruolo delle autorità di pubblica sicurezza riappare in una fase successiva, in quanto il legislatore ha previsto in capo alle stesse un perdurante potere di controllo ed, eventualmente, di intervento, attraverso l’utilizzo degli strumenti previsti dagli articolo 10 e 11 comma terzo TULPS. In questo contesto, le autorizzazioni di polizia concesse dal titolare dell’ente locale, pur mantenendo formalmente la qualifica di provvedimenti di polizia, perdono, in un certo senso, la connotazione caratteristica dello strumento, e si avvicinano ai tradizionali strumentali che il Sindaco utilizza per l’espletamento delle proprie funzioni in quanto titolare dell’ente comunale.

7. Le ordinanze di polizia

Lo strumento che ha suscitato maggiori criticità e discussioni in dottrina è quello delle ordinanze di polizia. Le ordinanze di polizia si differenziano in maniera vistosa rispetto alle due categorie di provvedimenti di polizia, autorizzazioni e ordini, in quanto strumento connotato da un minore ancoraggio al principio di legalità e tassatività. In taluni casi l'ancoraggio alla legge è così labile da portare la dottrina e la stessa giurisprudenza a censurare alcuni profili della disciplina. La tipologia di ordinanze di polizia per antonomasia è rappresentata dalle "ordinanze di necessità e urgenza" che il legislatore ha conferito al Prefetto ai sensi dell'articolo 2 TULPS. Come ha definito autorevole dottrina (Caliendo), le "ordinanze di necessità ed urgenza" rappresentano il tipico esempio di provvedimenti *extra ordinem* adottati nell'esercizio di un potere connotato da una sfera di discrezionalità particolarmente ampia[234]. Ai sensi dell'articolo 2 TULPS "il Prefetto, in caso di urgenza o per grave necessità pubblica, ha facoltà di emanare i provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica"[235]. Attenendosi alla lettera della legge, il legislatore pare avere conferito al Prefetto un potere "illimitato", non ancorato a parametri legislativi predeterminati ed in grado di conferire al Prefetto, in quanto autorità provinciale di pubblica sicurezza, un amplissimo potere di intervento. L'unica limitazione ricavabile dal dato normativo è il riferimento alla finalità di tutelare l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica che dovrebbe guidare l'azione del Prefetto. Come ha evidenziato autorevole dottrina (Sandulli), "il presupposto dell'esercizio del potere prefettizio è la necessità di intervenire efficacemente e immediatamente per evitare un imminente pericolo per la pacifica e ordinata convivenza civile, non potendo lo stesso avvalersi degli altri strumenti messi a disposizione della normativa vigente, cioè di provvedimenti tipizzati, oppure dovendo derogare alla disciplina legislativamente previsti per questi ultimi"[236]. È chiaro come, però, questo riferimento normativo non sia sufficiente a "temperare" i poteri di intervento del Prefetto. La previsione normativa dell'articolo 2 TULPS nasce in un contesto, quello del ventennio fascista, in cui il Prefetto rappresentava il vero rappresentante del potere governativo in provincia. I Prefetti rispondevano in via diretta al Capo del Governo ed erano gli attori attraverso i quali l'autorità centrale manteneva la sua presenza in periferia. Si spiega in questo contesto un conferimento di poteri così ampi. Sull'attuale connotazione del potere hanno, perciò, inciso non solo le pronunce della giurisprudenza costituzionale, su cui ci soffermerà nel prossimo paragrafo, ma anche il nuovo assetto istituzionale individuato dal legislatore del 1981. L'ottica partecipativa e di condivisione delle scelte operative che ha guidato il legislatore nella stesura della riforma del 1981, e che ha portato all'istituzione degli strumenti del Comitato Provinciale dell'Ordine Pubblico e del Comitato Nazionale dell'Ordine pubblico, ha influito profondamente anche sul complessivo assetto dei poteri

[234] Caliendo G., La disciplina generale dei provvedimenti di polizia, in Caringella F., Iannuzzi A., Levita L., Manuale di pubblica sicurezza, Roma, Dike giuridica editrice, 2013
[235] Articolo 2 TULPS
[236] Sandulli A.M., Manuale di diritto amministrativo, XIV ed., Napoli, Jovene, 1984

prefettizi. Questa nuova ottica partecipativa, dapprima potenziata in via di prassi, ha trovato compiuta attuazione in recente linea di indirizzo ministeriale, che ha tentato di valorizzare il momento partecipativo, di altre componenti, appartenenti al settore della pubblica sicurezza, all'esercizio dei poteri del Prefetto, tra i quali anche quello di ordinanza. Con la direttiva n. 11001/118/7 dell'Aprile 2019 avente ad oggetto "ordinanze e provvedimenti antidegrado e contro le illegalità. Indirizzi operativi", il Ministro dell'Interno ha voluto centrare l'attenzione sui profili procedurali che dovrebbero condurre alla statuizione finale del Prefetto. Prima dell'emanazione dell'ordinanza, infatti, i Prefetti "sono chiamati a convocare il Comitato Provinciale dell'Ordine e della Sicurezza Pubblica, nel cui ambito dovrà essere avviata una previa disamina delle eventuali esigenze" per le quali si ritiene necessaria l'emanazione dell'ordinanza"[237]. Il Comitato dovrebbe rappresentare dunque uno strumento di supporto per la valutazione e la scelta degli strumenti di intervento più adeguati da parte del Prefetto. In questo senso, il Comitato Provinciale rappresenta uno strumento supporto per l'attività del Prefetto ma, anche, in un certo senso, di "controllo" sul concreto esercizio di tali poteri.

7.1 Segue: i limiti al potere del Prefetto

Per la dottrina (Ursi), le ordinanze ex. Art. 2 TULPS "si qualificano come provvedimenti ablatori a contenuto libero in ragione del carattere variegato e non definibile *a priori* delle situazioni di pericolo e dei mezzi per fronteggiarlo"[238]. La giurisprudenza amministrativa ha elaborato i limiti che il potere *extra ordinem* del Prefetto incontra e li ha identificati nel: "a) la conformità del provvedimento ai principi dell'ordinamento, e a precetti costituzionali, in particolare; b) l'efficacia limitata nel tempo, in coerenza con l'urgenza che ne giustifica l'adozione; c) la necessità che esso comporti il minor sacrificio possibile per i destinatari; d) la congruità della motivazione, nel senso che dal testo dell'ordinanza deve emergere la sua necessità e urgenza ai fini e per ragioni di ordine pubblico"[239]. Il tema della compatibilità dell'ampiezza dei poteri di ordinanza con il principio di tassatività e nominatività è stato oggetto anche di due pronunce della Corte costituzionale, la n.8/1956 e la n. 26/1961. Criticità erano emerse in un primo momento in relazione alla compatibilità dei poteri attribuiti al Prefetto ex art. 2 TULPS con i principi emergenti dalla Carta costituzionale, in particolare con il principio di legalità. La dottrina ha superato queste criticità adducendo che la conformità delle ordinanze di necessità ed urgenza con il principio di legalità andasse ricercata sulla base dell'assunto che, in tema di ordine e sicurezza pubblica, il legislatore non può essere chiamato a

[237] Direttiva n. 11001/118/7 Aprile 2019
[238] Ursi R., La sicurezza pubblica, Bologna, Il Mulino, 2022
[239] Consiglio di Stato, sezione IV, n.467/1994 e n.926/1994

tipizzare preventivamente tutte le possibili situazioni in grado di turbare siffatto bene giuridico, e le conseguenti reazioni che l'ordinamento o l'autorità possono fornire a riguardo. In base a queste considerazioni, risulta ammissibile una deroga allo "stretto" "principio di legalità". Essendo lo stesso legislatore a prevedere la sussistenza di questo potere in capo all'autorità (Prefetto), in conformità al "principio di nominatività", secondo la dottrina e giurisprudenza maggioritarie ne risulta rispettato, anche, il criterio della "legalità". Il problema residuava invece in relazione ai principi di "tipicità" o "tassatività", che risultavano derogati nel caso delle ordinanze di necessità e urgenza, in virtù del fatto che il contenuto delle stesse non è aprioristicamente determinato. Proprio il tema della "tassatività" o "tipicità" è stato oggetto delle citate pronunce della Consulta. Nella prima pronuncia la Corte ha affermato, in generale, che le diverse norme che prevedono poteri contingibili e urgenti non debbono, per ciò solo, essere dichiarate costituzionalmente illegittime, bensì devono essere sottoposte ad una interpretazione storico-evolutiva che consenta loro di adattarsi all'attuale sistema nel quale vivono.[240] Per questi motivi, le ordinanze ex art. 2 TULPS non sono state ritenute in sé contrarie ai parametri costituzionali. La Corte ha, però, nella sua pronuncia auspicato l'intervento del legislatore volto ad una riforma del testo dell'art.2 nel quale emergesse il richiamo alla necessità che il Prefetto esercitasse i propri poteri di ordinanza "in conformità ai principi dell'ordinamento giuridico". In mancanza dello sperato intervento legislativo, la Corte è tornata ad occuparsi nuovamente dell'art. 2 TULPS con la sentenza n. 26/1961. Con la sentenza n. 26/1961 la Corte ha individuato in maniera esplicita i limiti connessi all'esercizio del potere di ordinanza. Pur essendo qualificate formalmente come espressione di un potere di natura amministrativa, le ordinanze di necessità ed urgenza possiedono una "capacità derogatoria" dell'ordinamento legislativo, che trova fondamento proprio nell'urgenza e eccezionalità delle situazioni che vogliono fronteggiare[241]. Questa "capacità derogatoria" non può, però, in nessun caso trasformarsi in una "capacità abrogativa" di norme legislative già esistenti nell'ordinamento, in quanto la temporaneità delle ordinanze rappresenta un elemento strutturale delle stesse ed impedisce la produzione di siffatti effetti giuridici. La Corte ha ribadito che l'esercizio del potere di ordinanza avviene in conformità con i principi generali dell'ordinamento giuridico. Inoltre, la Corte ha precisato, in relazione alla legislazione ordinaria, che nelle materie coperte da "riserva di legge assoluta" nessun provvedimento amministrativo, quindi di conseguenza neppure le ordinanze di necessità e urgenza, possa derogare a quanto disposto dal legislatore; mentre nelle materie coperte da semplice "riserva relativa", è ammissibile un siffatto intervento derogatorio, purché la legge indichi chiaramente i "criteri" che vadano a limitare l'esercizio di tale potere[242].

[240] Corte costituzionale, n. 8/1956
[241] Corte costituzionale, n. 26/1961
[242] Corte costituzionale, n. 26/1961

8. Le misure di prevenzione

Per Ursi, "le misure di prevenzione" o "misure special-preventive" costituiscono l'archetipo dei poteri ablatori di polizia, poiché attraverso di esse l'ordinamento mira ad evitare la realizzazione di comportamenti socialmente pericolosi e penalmente rilevanti[243]. La funzione di prevenzione costituisce uno dei compiti fondamentali delle autorità di pubblica sicurezza. Le misure di prevenzione, che, come già sottolineato, solo una parte della dottrina (Ursi) qualifica come una categoria a sé stante all'interno del *genus* dei provvedimenti di polizia, rappresentano uno strumento che le autorità di pubblica sicurezza sono titolari per prevenire il verificarsi di situazioni che possono, potenzialmente, attentare all' incolumità pubblica. Si tratta di strumenti di tipo amministrativo che agiscono in via preventiva rispetto al verificarsi di una situazione concreta di fatto, avendo, appunto, come obiettivo l'evitare che la situazione di fatto, turbativa dell'ordine pubblico, si verifichi. Le fonti normative nel settore sono variegate e sono state oggetto di una recente intervento normativo. La disciplina sostanziale, originariamente prevista dal TULPS, è confluita nel D. Lgs. n. 159/2011 c.d. "codice antimafia", emanato in attuazione della delega ricevuta dal legislatore con gli articoli 1 e 2 della legge n. 136/2010. L'innovazione è carica di significati. Innanzitutto, si è provveduto a depurare la disciplina legislativa da alcune previsione che erano state oggetto di censura da parte della Corte costituzionale. Ma l'aspetto più importante è stata la individuazione, da parte del legislatore, di una stretta correlazione tra le misure di prevenzione e l'aspetto della lotta alla criminalità organizzata, principalmente di tipo mafioso. Questo rappresenta, sicuramente, l'aspetto più innovativo della disciplina normativa. Lo strumento delle misure di prevenzione si è trasformato in uno strumento fondamentale nel contrasto alla criminalità mafiosa e ai tentativi di infiltrazione che le organizzazioni criminali pongono in essere nel contesto dell'economia legale. È significativo notare, dunque, l'evoluzione che l'istituto pare avere subito nel corso degli anni. Come sottolineato nel primo capitolo, storicamente le misure di prevenzione videro la luce per far fronte a forme di "marginalità sociale" che, nella concezione dell'epoca, all'alba dell'unificazione del paese, rappresentavano un pericolo e un fattore di destabilizzazione della realtà sociale. La "pericolosità sociale" in quel contesto era attribuita a soggetti posti ai margini della società e, in quanto tali, ritenuti dal legislatore come più esposti a comportamenti "devianti". A seguito dell'emanazione del TULPS nel periodo fascista, le misure di prevenzione furono potenziate ed utilizzate principalmente avverso gli oppositori politici. Nel contesto repubblicano, invece, lo strumento è stato focalizzato nell'ambito della prevenzione di fenomeni criminali in grado di impattare, in maniera vistosa, sulla collettività. Il libro I del "codice antimafia", interamente dedicato alle misure di prevenzione, fornisce una nuova definizione del concetto di "pericolosità sociale". I destinatari delle misure di prevenzione, secondo quanto previsto dall'art. 1 d.lgs. 159/2011 sono: "a) coloro che debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a

[243] Ursi, La sicurezza pubblica, Il Mulino, 2022

traffici delittuosi; b) coloro che per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose; c) coloro che per il loro comportamento debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto […], che sono dediti alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità urbana"[244]. Il concetto di "pericolosità generica", come identificato dall'art. 1 d.lgs. 159/2011, afferente ai tre requisiti appena accennati, ha suscitato ampio dibattito in dottrina in relazione all'ampiezza del proprio spettro applicativo. La dottrina ha ravvisato la carenza del requisito della "tassatività" che, unito all'ampia discrezionalità della quale l'amministrazione gode in ambito preventivo, rischia di suscitare dei contrasti con i profili costituzionali. In questo senso la Corte europea dei diritti dell'uomo con la decisione "De Tommaso" del 2017 ha criticato l'indeterminatezza della norma, che poiché non definisce con sufficiente chiarezza la portata e/o le modalità di esercizio della amplissima discrezionalità conferita all'autorità, non consente al ricorrente di prevedere con sufficiente grado di certezza l'applicazione delle misure, attribuendo un così ampio potere all'autorità tale da rischiare di tracimare nell'abuso. La Corte costituzionale con la sentenza n.24/2019 pronunciando sulla legittimità costituzionale della pericolosità generica come presupposto per l'adozione di misure di prevenzione, ha accolto quanto statuito dalla CEDU. In particolare, è stata censurata dalla Consulta la eccessiva vaghezza della formula contenuta nell'art. 1 lett. a) d.lgs. 159/2011, poiché la formula "traffici delittuosi" non consente di selezionare in maniera puntuale le categorie di delitti la cui commissione possa costituire presupposto per l'applicazione della misura di prevenzione. La Consulta ha, invece, ritenuto conformi al principio di determinatezza le ipotesi di cui alla lettera b) e c). Il nuovo concetto di "pericolosità sociale", come connotato dalla giurisprudenza costituzionale, si caratterizza per essere più rispettoso del principio di tassatività e di nominatività. Sono scomparsi dal testo della norma tutti i riferimenti di tipo "soggettivo", legati alla personalità del destinatario della misura. La norma si caratterizza per essere ancora a principi "oggettivi". La "pericolosità sociale" deve essere valutata in base alla condotta concreta tenuta dal soggetto precedentemente alla valutazione. È solo dall'analisi della condotta del privato che può eventualmente derivare l'applicazione di una misura restrittiva. Le misure di prevenzione incidono in maniera diretta sulla sfera di libertà dei destinatari. Possono comportare notevoli compressioni della libertà di azione e di movimento, e con esse di altre libertà costituzionalmente garantite. Per questo motivo la dottrina e la giurisprudenza hanno valorizzato l'applicazione alle stesse dei principi emergenti dalla legge n. 241/1990, in quanto provvedimenti amministrativi. In particolare, particolare importanza riveste in materia l'obbligo di motivazione ex art. 3. La motivazione, come affermato da Ursi, "deve dare contezza dei concreti elementi indiziari che hanno determinato l'amministrazione a emanare la misura nei confronti del privato-destinatario e, soprattutto, deve contenere la dimostrazione dell'attualità del pericolo, la quale va riscontrata in relazione al momento in cui si applica la misura di prevenzione personale"[245]. Infatti, in ragione della *ratio* che muove le misure di

[244] Art. 1 d.lgs. n.159/2011
[245] Ursi, La sicurezza pubblica, Il Mulino, 2022

prevenzione personali, ossia la prevenzione del compimento di delitti o comunque di atti in grado di turbare l'ordine pubblico, è chiaro che ogni intervento in tal senso dell'autorità deve fondarsi su una valutazione dell'attualità del pericolo, per rendere efficiente l'intervento. Dall'applicazione dei principi che guidano il procedimento amministrativo dovrebbe discendere che al potenziale destinatario della misura di prevenzione venga garantita la possibilità di instaurare un contraddittorio con l'autorità titolata ad emanare il provvedimento, prima della sua emanazione, secondo quanto previsto dagli artt. 7 ss. legge n.241/1990, primo fra tutti l'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento. Tuttavia, la giurisprudenza amministrativa ha valorizzato il primo periodo del citato art. 7 l. 241/1990, nel quale si prevede che l'avvio del procedimento è comunicato "ove non sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento". Proprio rifacendosi a queste "ragioni di impedimento", il contradditorio pre-procedimentale è, di fatto, inesistente nella prassi; situazione che ha ricevuto l'avallo del giudice amministrativo, che si è dimostrato propenso nella quasi totalità dei casi a ritenere giustificate le ragioni di celerità sollevate dall'autorità procedente. Il Consiglio di Stato con la pronuncia n. 5377 del 2018, sezione III ha ritenuto soddisfatto il diritto di accesso del privato anche solo mediante l'invio dell'avviso del procedimento, sottolineando come, nella fase precedente all'emanazione della misura, il destinatario "non ha titolo, […], ad accedere alle categorie di documenti che in qualche misura siano attinenti ad attività investigative ancora in corso ed all'identità delle fonti, tra le quali, oltre alle dichiarazioni dei soggetti denunciati, ci possono essere anche altri dati provenienti da una prima raccolta di informazioni da terzi"[246]. In sostanza, nell'elaborazione della giurisprudenza amministrativa, le esigenze di segretezza dell'istruttoria procedimentale prevalgono sul diritto di accesso del privato interessato agli atti del procedimento.

Da quanto esposto, si può rilevare come anche le misure di prevenzione siano state oggetto di quel processo di evoluzione e di "apertura" che ha riguardato anche le altre tipologie di provvedimenti amministrativi. La fissazione, da parte del legislatore del 2011, di parametri normativi ben definiti ai quali ancora il concetto di "pericolosità sociale" e i successivi interventi della CEDU e della Corte costituzionale, hanno portato alla configurazione di un sistema ancorato alla "oggettività". La previsione, inoltre, dell'applicazione al settore dei principi generali del procedimento amministrativo, come individuati dalla legge n.241/1990 ha ampliato il novero delle garanzie dei privati, sviluppando profili di trasparenza e favorendo la "collaborazione" tra privati-destinatari del provvedimento ed autorità titolari dei poteri. Questa tendenza si inserisce pienamente nel quadro di "apertura" del sistema e contribuisce ad una abbandono della logica più propriamente repressiva e punitiva che ha caratterizzato il settore in passato.

[246] Consiglio di Stato, sezione III, n. 5377/2018

9. L'esecuzione dei provvedimenti di polizia

Un'evoluzione complessiva del sistema si è realizzata anche nell'ambito della fase esecutiva dei provvedimenti di polizia. La disciplina della fase esecutiva resta collocata all'interno del TULPS (non si è, quindi, verificata una revisione legislativa sistematica, come accaduto, invece, nell'ambito delle misure di prevenzione), ma hanno inciso sulla stessa, anche in questo caso, i principi propri della legge n. 241/1990. L'articolo 5 TULPS prevede che "I provvedimenti adottati dall'autorità di pubblica sicurezza nell'esercizio delle sue funzioni" sono eseguiti in via amministrativa, indipendentemente dall'esercizio dell'azione penale"[247]. I provvedimenti di polizia si caratterizzano per essere esecutori, ossia suscettibili di essere portati ad esecuzione immediatamente, anche se illegittimi, fino al momento in cui l'illegittimità non sia fatta valere in sede giurisdizionale e non dia luogo all'annullamento del provvedimento, nei casi e nei modi stabiliti dalla legge (secondo quanto previsto dall'art. 21-octies legge n. 241/1990). L'esecutorietà dei provvedimenti di polizia è stata riconosciuta in maniera esplicita dall'art. 5 testo unico delle leggi di pubblica sicurezza. La disposizione aveva già provveduto a codificare, fin dalla sua emanazione nel 1931, in larghissimo anticipo sui tempi, un principio che il legislatore ha riconosciuto come generale e applicabile a tutti i provvedimenti amministrativi soltanto successivamente, con la novella n.15/2005 alla legge n.241/1990. In sede di novella del 2005, il legislatore ha, infatti, inserito nel *corpus* della legge sul procedimento amministrativo l'art. 21-ter che disciplina l' "esecutorietà dei provvedimenti amministrativi". L'art. 21-ter ha costituito un cambiamento di paradigma importante nella concezione stessa del provvedimento amministrativo. Fino al 2005, infatti, la dottrina e la giurisprudenza amministrativa ritenevano che l'esecutorietà che normalmente accompagnava il provvedimento amministrativo fosse un elemento intrinsecamente legato alla stessa natura dell'atto amministrativo, legato alle finalità pubblicistiche dallo stesso perseguite. L'art. 21- ter ha invece codificato il principio in base al quale l'esecutorietà del provvedimento amministrativo, e i poteri dei quali l'amministrazione può avvalersi per portare ad esecuzione lo stesso, devono necessariamente riferirsi ad una fonte legislativa attributiva di questi poteri. Questa fonte attributiva dei poteri, in materia di pubblica sicurezza, può essere considerata proprio l'art. 5 TULPS. In ragione delle esigenze che accompagnano l'esercizio dei poteri da parte delle autorità di pubblica sicurezza, la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, considerate fondamentali per la sopravvivenza stessa dell'ordinamento, parte della dottrina ha ritenuto non applicabili al settore i principi espressi dall'art. 21-ter. Secondo questa dottrina minoritaria, l'importanza delle finalità dell'azione dell'autorità di PS deve portare a ritenere che, in questo settore, l'esecutorietà costituisca ancora un elemento inscindibile dal contenuto del provvedimento amministrativo, un elemento essenziale della stessa, a prescindere dall'esistenza di una norma attributiva del potere. Altra parte della dottrina, maggioritaria, si è espressa invece per un'estensione generalizzata dei principi espressi

[247] Articolo 5 TULPS

dall'art. 21-ter al campo della pubblica sicurezza e ha, peraltro, identificato nell'art. 5 TULPS un'idonea fonte legittimante all'esercizio dei poteri esecutivi da parte delle autorità di pubblica sicurezza. Dopo aver sancito, in via generale, nel primo comma, l'esecutorietà dei provvedimenti di polizia, e l'indipendenza dell'azione esecutiva amministrativa rispetto all'esercizio dell'azione penale, nei commi successivi, l'art. 5 TULPS detta le modalità esecutive, prevedendo due forme di esecuzione diverse. Le modalità esecutive si distinguono a seconda che il provvedimento di polizia abbia ad oggetto un prestazione "fungibile" o "infungibile". Nel caso in cui le prestazioni richieste al privato abbiano carattere "fungibile", trova applicazione l'istituto dell' "esecuzione d'ufficio". Attraverso l' "esecuzione d'ufficio", l'amministrazione si sostituisce al privato-interessato nel compimento dell'attività, provvedendo essa stessa alle attività richieste per l'adempimento, ponendo, però, a carico del privato le eventuali spese sostenute attraverso i competenti uffici della Prefettura. Nel caso, invece, in cui l'obbligo presenti un carattere "infungibile", per costringere il privato ad adempiere l'amministrazione può avvalersi della forza pubblica. La resistenza attiva, posta eventualmente in essere dal privato al fine di impedire l'esecuzione forzata dell'obbligo, configura il reato di "resistenza a pubblico ufficiale", previsto dall'art. 337 del codice penale. Attività propedeutica ad entrambe le forme esecutive è l'espletamento dell'onere di "diffida" del privato in capo all'autorità. Una volta decorso il termine per adempiere eventualmente previsto nel provvedimento, prima di procedere ad esecuzione forzata, l'autorità deve diffidare il privato ad adempiere, nel termine di tre giorni, agli obblighi gravanti sullo stesso. Scaduti i tre giorni senza che il privato vi abbia provveduto, l'amministrazione è legittimata ad agire[248]. La funzione della diffida è sostanzialmente quella di intimare al privato di agire, nella consapevolezza che una sua ulteriore inerzia implicherà l'intervento coercitivo dell'autorità di pubblica sicurezza. La diffida serve anche a rendere conscio il privato che la mancata esecuzione degli obblighi che su di lui incombono costituisce comportamento rilevante ai fini del sistema sanzionatorio previsto per l'inosservanza dei provvedimenti di polizia. Il legislatore ha, infatti, concepito un meccanismo di sanzioni penali e amministrative da attivare a fronte dell'inadempimento del privato, che si affiancano al "rimedio amministrativo" della diretta esecutorietà del provvedimento, al fine di consentire all'amministrazione di perseguire, con maggiore incisività, i fini della propria azione (Caliendo)[249]. Il sistema sanzionatorio si fonda su una pluralità di fonti legislative. In particolare, centrali sono gli articoli da 15 a 17 sexies del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, sui quali, peraltro, ha inciso il decreto legislativo n. 480/1994, che ha provveduto ad un intervento di depenalizzazione delle sanzioni in materia, configurandole a tutti gli effetti come "sanzioni amministrative". A questo quadro, devono aggiungersi le eventuali sanzioni previste dal codice penale, qualora l'inadempimento costituisca anche elemento di una fattispecie di reato, e la previsione generale prevista dall'art. 650 del codice penale, che punisce "l'inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità". Su questa disciplina sistematica, si inseriscono le innovazioni portate "dall'apertura" del

[248] Articolo 5 comma secondo TULPS

[249] Caliendo G., La disciplina generale dei provvedimenti di polizia, in Caringella F., Iannuzzi A., Levita L., Manuale di diritto di pubblica sicurezza, Roma, Dike giuridica editrice, 2013

sistema. La giurisprudenza maggioritaria e la dottrina hanno ritenuto pienamente applicabili al settore esecutivo i principi previsti dalla legge n. 241/1990. In sostanza, anche la fase esecutiva viene concepita come espressione di un "procedimento amministrativo" ed, in quanto tale, pienamente sottoposta alla legge del 1990. In particolare, devono trovare applicazione le disposizioni relative all'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento (art. 7 ss.) ed all'obbligo di motivazione (art.3). Per Caliendo, "il destinatario del provvedimento esecutivo è titolare dunque del diritto di partecipare al procedimento di formazione del provvedimento esecutivo, sia per poter indicare all'amministrazione le proprie ragioni e, quindi, contribuire al processo di ponderazione degli interessi in gioco, sia affinché possa esercitare un controllo sulla legittimità e correttezza dell'azione amministrativa anche in fase esecutiva"[250]. La comunicazione di avvio del procedimento decorre dal momento di effettivo inizio della fase esecutiva. In questo senso, come abbiamo già sottolineato, l'amministrazione dovrà attendere il decorso dei tre giorni dalla "diffida ad adempiere"; alla scadenza dei quali, l'avvio della esecuzione dovrà essere comunicata al destinatario. Resta la possibilità per l'amministrazione di avvalersi della sussistenza delle "ragioni di urgenza" nel caso di specie per omettere la formale comunicazione di avvio del procedimento, secondo quanto previsto in via generale dallo stesso articolo 7 primo periodo. In questo caso, però, le ragioni che hanno spinto l'amministrazione ad avvalersi di una siffatta facoltà dovranno essere illustrare compiutamente ed in maniera puntuale nella motivazione del provvedimento, che ai sensi dell'articolo 3 della legge n.241/1990, costituisce un elemento fondamentale del provvedimento esecutivo. Oltre a questa funzione particolare per i provvedimenti caratterizzati da urgenza, la motivazione ex art. 3 legge 241/1990 svolge anche la funzione di indicare l'iter logico seguito dall'amministrazione nella ponderazione degli interessi effettuati e dei motivi per i quali la stessa ha ritenuto necessario il procedere alla esecuzione. In sostanza, la motivazione deve dare atto della legittimità e della correttezza delle determinazioni dell'autorità di pubblica sicurezza (Caliendo)[251]. È evidente come, adesso, la fase esecutiva si ponga "sullo stesso piano" di quella sostanziale, per quanto riguarda le cautele e le tutele che devono essere garantite al privato destinatario.

[250] Caliendo G., La disciplina generale dei provvedimenti di polizia, in Caringella F., Iannuzzi A., Levita L., Manuale di diritto di pubblica sicurezza, Roma, Dike giuridica editrice, 2013

[251] Caliendo G., La disciplina generale dei provvedimenti di polizia, in Caringella F., Iannuzzi A., Levita L., Manuale di diritto di pubblica sicurezza, Roma, Dike giuridica editrice, 2013

10. La tutela del privato nei confronti dei provvedimenti di polizia

Il privato cittadino destinatario di un provvedimento di polizia ha a disposizione una pluralità di strumenti che gli consentono di agire per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi incisi dalla statuizione dell'autorità. Fondamento costituzionale delle prerogative del privato è l'art.113 della Costituzione che, al primo comma, afferma che "contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa"[252]. La norma prosegue affermando che "tale tutela non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti"[253] e che "la legge determina quali organi di giurisdizione possono annullare gli atti della pubblica amministrazione nei casi e con gli effetti previsti dalla legge stessa"[254]. Da queste direttive costituzionali emerge come il legislatore abbia inteso configurare la tutela giurisdizionale del privato nei confronti degli atti della pubblica amministrazione come un principio generale, valevole per la totalità delle tipologie dei provvedimenti amministrativi, non essendo consentito al legislatore di escludere o ridurre lo spazio di tutela del cittadino, individuando categorie di atti amministrativi per i quali l'esperimento dei rimedi previsti dall'ordinamento sia impossibile o depotenziato. Alla previsione dell'art. 113 deve aggiungersi quella dell'art. 24 della Costituzione, che prevedendo che "tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi"[255]. Queste previsioni si ritengono, oggi, applicabili anche al settore della sicurezza pubblica. Il privato cittadino che sia inciso da un provvedimento di polizia ha la possibilità di rivolgersi al giudice amministrativo per ottenere piena tutela dei propri interessi

10.1 Segue: la c.d. "tutela giustiziale"

Il primo nucleo di tutela del quale il privato-destinatario di un provvedimento di polizia può avvalersi è quello relativo ai c.d. "rimedi amministrativi". Da un punto di vista tipologico, il DPR n. 1199/1971 distingue i "rimedi amministrativi" in "ricorso gerarchico", articolato a sua volta in "ricorso gerarchico proprio" e "ricorso gerarchico improprio", "ricorso in opposizione" e "ricorso straordinario al Presidente della Repubblica". Il "ricorso gerarchico" e il "ricorso in opposizione" sono considerati dal legislatore "ricorsi ordinari", in quanto rivolti normalmente avverso provvedimenti non definitivi, mentre il "ricorso al Presidente della Repubblica è qualificato come "ricorso straordinario", in quanto diretto normalmente contro

[252] Art. 113 comma primo Costituzione
[253] Art. 113 comma secondo Costituzione
[254] Art. 113 comma terzo Costituzione
[255] Art. 24 Costituzione

provvedimenti definitivi e posto in un rapporto di alternatività/esclusione rispetto al ricorso giurisdizionale. Il "ricorso gerarchico" oltre ad essere regolamentato dagli articoli da 1 a 6 del dpr n. 1199/1971, trova esplicita disciplina anche all'articolo 6 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza che stabilisce che "salvo che la legge disponga altrimenti, contro i provvedimenti dell'autorità di pubblica sicurezza è ammesso il ricorso in via gerarchica nel termine di giorni dieci dalla notizia del provvedimento"[256]. È preliminarmente importante osservare che nel nostro ordinamento coesistono due tipologie di ricorso gerarchico, il ricorso gerarchico c.d. "proprio" e il ricorso gerarchico c.d. "improprio". Partendo dalla disciplina del ricorso gerarchico "proprio" si può affermare che lo stesso è un rimedio amministrativo di carattere generale esperibile nei confronti di tutti i provvedimenti della p.a. aventi carattere non definitivo. L'art. 1 dpr 1199/1971 prevede che il ricorso è ammesso "in unica istanza" all'organo gerarchicamente sovraordinato, ed è esperibile sia per motivi di legittimità che per motivi di merito. Essenziale, inoltre, per l'attivazione del rimedio è chiaramente la sussistenza di una struttura organizzativa di tipo gerarchico tra l'autorità che ha emanato l'atto e l'autorità chiamata a decidere in sede di ricorso amministrativo. L'articolo 6 TULPS qualifica il rimedio gerarchico come un rimedio di carattere generale, utilizzabili nei confronti di tutti i provvedimenti di polizia, indipendentemente dalla tipologia degli stessi. La condizione fondamentale è che si tratti di provvedimento non definitivo. Per questo motivo, sono considerati impugnabili i provvedimenti non definitivi emanati sia dalle autorità provinciali di pubblica sicurezza che dalle autorità locali di pubblica sicurezza. Come rileva Iannuzzi, i provvedimenti di polizia emanati dalle autorità locali di pubblica sicurezza (Questore nel comune capoluogo di provincia e dirigenti dei commissariati di pubblica sicurezza, o, ove gli stessi non siano presenti, i Sindaci) sono sempre impugnabili in via gerarchica, e la legge prevede che l'organo competente ad occuparsi degli stessi sia in ogni caso il Prefetto. È invece differente la disciplina relativa all' impugnabilità dei provvedimenti emanati dalle autorità provinciali di pubblica sicurezza. I provvedimenti emanati dal Questore, in qualità di autorità provinciale a livello tecnico-operativo, sono impugnabili in via gerarchica innanzi al Prefetto; i provvedimenti emanati dal Prefetto, in qualità di autorità provinciale a livello politico-amministrativo sono, invece, impugnabili, in via gerarchica, direttamente innanzi al Ministro dell'interno, che rappresenta, in questo caso, il diretto superiore, in linea gerarchica, del Prefetto[257]. Ovviamente, deve trattarsi in ogni caso di provvedimenti non definitivi. Questa precisazione assume grande importanza, perché, come già sottolineato in precedenza, l'art. 1 dpr 1199/1971 afferma esplicitamente che il ricorso gerarchico è ammesso "in unica istanza", con ciò intendendo il fatto che la conclusione dell'*iter* giustiziale comporterà la "definitività" dell'atto amministrativo, con la conseguenza che non sarà possibile esperire un nuovo "ricorso gerarchico" avente ad oggetto lo stesso provvedimento già impugnato, neppure nel caso in cui l'organo che ha deciso il ricorso si trova a sua volto sottoposto ad un altro organo gerarchicamente sovraordinato Vi è, inoltre, da sottolineare che la

[256] Articolo 6 TULPS

[257] Iannuzzi A., La tutela dei cittadini contro i provvedimenti di polizia, in Caringella F., Iannuzzi A., Levita L., Manuale di diritto di pubblica sicurezza, Roma, Dike giuridica editrice, 2013

proponibilità del ricorso gerarchico al Ministro dell'interno avverso i provvedimenti dell'autorità prefettizia costituisce un'evidente deroga al "principio di separazione tra politica e amministrazione", codificato dal d.lgs. n.165/2001 e assunto a criterio cardine di regolazione dei rapporti tra autorità politica e dirigenza amministrativa. La deroga a questo principio fondamentale si giustifica in ragione delle peculiarità organizzative del sistema dell'amministrazione della pubblica sicurezza, uno dei pochi settori amministrativi che si continua a caratterizzare per la sopravvivenza di rapporti gerarchici tra i suoi organi. La proposizione del ricorso, in via generale, non produce la sospensione dell'efficacia del provvedimento, sebbene l'art. 3 dpr 1199/1971 prevede che, in caso di sussistenza di gravi motivi, l'organo decidente "può sospendere l'esecuzione dell'atto impugnato".

10.2 Segue: L'annullamento ministeriale dei provvedimenti di polizia ex art. 6 TULPS

Il TULPS, all'art. 6 ultimo comma prevede uno speciale potere di annullamento dei provvedimenti di polizia, anche se definitivi, in capo al Ministro dell'interno. L'art. 10 del regolamento di esecuzione del TULPS precisa che "il Ministro dell'interno può, in qualunque tempo, sia sopra denuncia, sia per propria iniziativa, dichiarare, con decreto, la nullità degli atti e dei provvedimenti delle autorità di pubblica sicurezza che contengano violazioni di legge o di regolamenti generali o speciali o che ritenga non fondati sopra una causa di pubblico interesse"[258]. Si tratta di un potere di annullamento d'ufficio, di natura discrezionale, esercitabile quando il Ministro dell'interno rilevi l'esistenza di un provvedimento di polizia viziato da profili di illegittimità e ritenga che l'annullamento sia giustificato dalla sussistenza di ragioni di interesse pubblico che rendono necessario procedere in tal senso. Il potere del Ministro dell'interno di procedere all'annullamento dei provvedimenti di polizia rientra nella più generale previsione del riconoscimento di un generale "potere di annullamento ministeriale per motivi di legittimità" di tutti i provvedimenti amministrativi, ai sensi dell'art. 14 d.lgs. 165/2001. Il citato d.lgs. n.165/2001 ha portato a compimento il processo di privatizzazione del pubblico impiego, affermando il "principio della separazione tra politica e amministrazione". Si è proceduto, di conseguenza, ad una rivisitazione dei rapporti tra vertice politico e dirigenza. In questo contesto, l'art. 14 nel delineare la nuova portata delle attribuzioni del vertice politico-amministrativo, ha previsto che il Ministro "definisce obiettivi, priorità, piani e programmi da attuare ed emana le conseguenti direttive generali per l'attività amministrativa e per la gestione, ma non può revocare,

[258] Art. 10 regolamento di esecuzione del TULPS

riformare, riservare o avocare a sé o altrimenti adottare provvedimenti o atti di competenza dei dirigenti"[259]. In caso di inerzia o ritardo da parte della dirigenza, il Ministro può intimare il dirigente a provvedere, fissando a tal fine un termine, e, nel caso di ulteriore inerzia, può soltanto nominare un commissario *ad acta*. All'ultimo comma, però, l'art. 14 fa esplicitamente salvo "quanto previsto dall'articolo 6 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto n. 773/1931, e successive modificazioni ed integrazioni, e dall'articolo 10 del relativo regolamento emanato con regio decreto n. 635/1940. Resta salvo il potere di annullamento ministeriale per motivi di legittimità"[260]. Dunque, i poteri di annullamento esercitabili dal Ministro dell'interno nei confronti dei provvedimenti di polizia "illegittimi" si configurano come una eccezione esplicita al generale divieto, gravante sul vertice politico-amministrativo, di revocare o annullare atti o provvedimenti di competenza dirigenziale. Secondo dottrina autorevole, l'esercizio del presente potere caducatorio necessità che il Ministro, nella sua azione, si adegui ai principi generali previsti dall'ordinamento all'art. 21-novies legge 241/1990, che disciplina il potere di "annullamento d'ufficio" esercitabile dall'amministrazione avverso i provvedimenti e atti dalla stessa emanati. Il potere demolitorio del Ministro dell'interno si fonda sulle proprie attribuzioni di autorità nazionale di pubblica sicurezza e si esercita attraverso l'annullamento dei provvedimenti di polizia emanati dalle autorità provinciali o locali di pubblica sicurezza, anche definitivi, viziati sotto il profilo della legittimità, o in quanto provvedimenti che non risultino più fondati su una causa di pubblico interesse. Il potere di annullamento del Ministro non è attivabile, in via diretta, dal privato-cittadino. Lo stesso si inquadra, piuttosto, nell' esercizio di prerogative di autotutela delle quali è titolare il Ministro, in quanto organo di vertice del sistema della pubblica sicurezza. La norma si pone in continuità con la previsione del ricorso gerarchico, in quanto ne costituisce un completamento, avendo ad oggetto i provvedimenti non definitivi. Attraverso questo strumento, il Ministro può provvedere ad eliminare dalla realtà giuridica provvedimenti contenenti prescrizioni che si pongono in contrasto con principi fondamentali dell'ordinamento. In questo senso, costituisce un ulteriore strumento di tutela per il privato che venga inciso da un provveidmento affetto da profili non compatibili con l'ordinamento.

[259] Art. 14 d. lgs. n.165/2001
[260] Art. 14 ultimo comma d.lgs. n.165/2001

10.3 Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica

Il privato può utilizzare lo strumento del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica per far annullare un provvedimento di polizia che ritenga essere illegittimo. Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica trova la propria fonte, al pari del ricorso gerarchico e del ricorso in opposizione, nel dpr 1199/1971. La fonte normativa prevede che il ricorso straordinario al Capo dello Stato sia ammesso nei confronti degli atti amministrativi "definitivi", da parte di chiunque vi abbia interesse, potendo invocare esclusivamente vizi di legittimità dell'atto amministrativo. Non è consentito fondare il ricorso su doglianze di merito. Il ricorso va proposto nel termine di centoventi giorni dalla data della notificazione o della comunicazione dell'atto impugnato o da quando l'interessato ne abbia avuto piena conoscenza[261]. Fondamentale è il c.d. "principio di alternatività tra ricorso straordinario e ricorso giurisdizionale" enunciato dall'art. 8 comma secondo. Una volta proposto il ricorso straordinario, al ricorrente è preclusa la possibilità di adire successivamente il giudice amministrativo per ottenere una pronuncia sullo stesso atto già impugnato in sede straordinaria. Questa limitazione però si applica esclusivamente al ricorrente e non nei confronti di eventuali "cointeressati", che possono proporre un'impugnazione autonoma dell'atto in sede giurisdizionale, anche in pendenza del ricorso straordinario. Il ricorrente può essere indifferentemente titolare di una posizione di diritto soggettivo o di interesse legittimo, a condizione però che le situazioni di diritto soggettivo rientrino nella c.d. giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. È esclusa infatti la possibilità di ricorrere al Capo dello Stato per quelle materie che sono devolute alla giurisdizione del giudice ordinario. La disciplina originaria del dpr prevedeva che la decisione del ricorso straordinario fosse adottata con la veste formale del Decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro competente per materia, previo parere, obbligatorio ma non vincolante, del Consiglio di Stato. Era, infatti, ammessa la possibilità che il contenuto finale del decreto si discostasse dal parere del Consiglio di Stato, previa sottoposizione della questione al Consiglio dei Ministri, che quindi era titolare della scelta finale, potendo decidere se discostarsi o meno dal parere del Consiglio di Stato. La disciplina del ricorso straordinario è stata interessata da un processo di "giurisdizionalizzazione" per effetto della legge n. 69/2009, che ha previsto che il parere emesso dal Consiglio di Stato sia vincolante *ope legis.* In questo modo, l'onere decisionale è ora del tutto spostato sul Consiglio di Stato, mentre la qualifica di decreto del Presidente della Repubblica riveste soltanto una qualifica di tipo formale. Altra innovazione nel senso della "giurisdizionalizzazione" del rimedio in esame è stata introdotta dall'art. 48 d.lgs. 104/2010 (c.d. "codice del processo amministrativo"). La norma ha positivizzato un "collegamento" tra ricorso straordinario e ricorso innanzi al giudice amministrativo. Ha previsto, infatti, che se la parte nei cui confronti è stato proposto il ricorso straordinario propone opposizione, il ricorrente-straordinario ha sessanta giorni di tempo dal ricevimento dell'atto di

[261] DPR 1199/1971

opposizione per depositare nella segreteria del giudice amministrativo competente l'atto di costituzione, e in tal modo il giudizio proseguirà dinanzi al tribunale amministrativo regionale, nelle forme ordinarie. Proprio queste innovazioni hanno spinto parte della dottrina a qualificare il ricorso straordinario comune un "vero e proprio rito speciale all'interno della galassia dei rimedi giurisdizionali", valorizzando i profili di vicinanza tra questo e i rimedi giurisdizionali tipici della giurisdizione amministrativa. Nonostante la novella del 2009 abbia indubbiamente ravvicinato la disciplina del ricorso straordinario a quella dei rimedi giurisdizionali "classici", permangono ancora molte differenze, che la dottrina (Iannuzzi) contraria a questa equiparazione ha individuato principalmente nella "carenza delle garanzie in tema di contradditorio e giusto processo" e, soprattutto, nella "impossibilità per le parti di fruire del ricorso in Cassazione per motivi di giurisdizione preveduto dall'ultimo comma dell'articolo 111 della Costituzione"[262]. Alla luce di quanto osservato, si può dunque affermare che i provvedimenti di polizia possono essere impugnati con ricorso straordinario al Capo dello Stato, qualora si tratti di provvedimenti definitivi, che non siano già stati impugnati con ricorso al giudice amministrativo. Inoltre, il ricorso è ammissibile solo per quelle materie devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo, e quindi aventi ad oggetto interessi legittimi o diritti soggettivi, qualora si tratti di materie devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 133 ss. c.p.a.

10.4 Il ricorso giurisdizionale al giudice amministrativo

I provvedimenti di polizia possono essere impugnati, naturalmente, anche dinanzi al giudice amministrativo. Il d.lgs. 104/2010 (c.d. "codice del processo amministrativo") ha ampliato il novero delle azioni delle quali il può servirsi il privato che ritenga lesa la propria situazione giuridica soggettiva da parte di un atto, esplicito o implicito, della p.a. L'azione di annullamento è la forma "classica" di tutela amministrativa e la più risalente nel tempo, di carattere impugnatorio e correlata alla c.d. "giurisdizionale generale di legittimità", che, ai sensi dell'art. 4 comma 4 c.p.a. concerne "le controversie relative ad atti, provvedimenti o omissioni delle pubbliche amministrazioni, comprese quelle relative al risarcimento del danno per lesione di interessi legittimi e agli altri diritti patrimoniali consequenziali, pure se introdotte in via autonoma"[263]. Oltre all'azione di annullamento, l'ordinamento riconosce l'azione di condanna, esperibile dal privato che ritenga aver subito un danno di natura patrimoniale da un illegittimo esercizio del potere da parte dell'amministrazione, da esercitare contestualmente ad altra azione, nei casi di giurisdizione generale di

[262] Iannuzzi A., La tutela dei cittadini contro i provvedimenti di polizia, in Caringella F., Iannuzzi A., Levita L., Manuale di diritto di pubblica sicurezza, Roma, Dike giuridica editrice, 2013
[263] Art. 4 comma quarto d. lgs. n.104/2010

legittimità, mentre per i casi di giurisdizione esclusiva, potrà essere utilizzata anche "in via autonoma". L'art. 31 c.p.a. prevede la peculiare "azione contro il silenzio", esercitabile da parte di chiunque vi abbia interesse, per far accertare al giudice amministrativo l'obbligo di provvedere entro il termine individuato dall'art. 2 legge n.241/1990 spettante in capo all'amministrazione, ed esperibile "fintanto che perdura l'inadempimento e, comunque, non oltre un anno dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento"[264]. Infine, l'art. 31 quarto comma prevede anche un'azione c.d. "dichiarativa" volta a far accertare al giudice amministrativo la nullità del provvedimento amministrativo affetto dai vizi di cui al 21-septies legge n.241/1990[265]. Tutti queste azioni sono, naturalmente, esperibili anche dal privato che si ritenga leso da un provvedimento di polizia. La tutela che l'ordinamento garantisce al privato che si ritenga leso da un provvedimento di polizia è quella propria della "giurisdizione generale di legittimità" che appartiene al giudice amministrativo. Si tratta quindi della tradizionale forma di tutela che consente al giudice amministrativo di sindacare la legittimità dell'atto amministrativo e, in caso di sussistenza di profili di illegittimità, condurre al suo annullamento. La giurisprudenza amministrativa ha ampliato la portata dello spazio di azione del giudice amministrativo in sede di giurisdizione generale di legittimità, prevendo che lo stesso possa procedere all'emanazione di pronunce di tipo dichiarativo e di condanna/adempimento, laddove non vi osti la sussistenza di profili di discrezionalità amministrativa o tecnica (Consiglio di Stato, adunanza plenaria, n. 3/2011). Principio generale è, quindi, quello che nel caso di provvedimenti in materia di ordine e sicurezza pubblica la tutela esperibile sarà solo quella "ordinaria" di legittimità dinanzi al giudice amministrativo. Tuttavia, la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sussiste soltanto per i provvedimenti di polizia emanati dalle autorità "ordinarie" di pubblica sicurezza, ossia Prefetto, Questore e autorità locali di pubblica sicurezza; mentre per quanto concerne le controversie emergenti da provvedimenti emanati dal Sindaco, in qualità di Ufficiale di Governo, nella sua veste di autorità locale di pubblica sicurezza, si tratta di materia rientrante tra quelle devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. L'articolo 133 del c.d. "codice del processo amministrativo", regolante le materie di giurisdizione esclusiva, prevede, alla "lettera q)", che sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo "le controversie aventi ad oggetto i provvedimenti anche contingibili e urgenti, emanati dal Sindaco in materia di ordine e sicurezza pubblica, di incolumità pubblica e di sicurezza urbana, di edilità e di polizia locale, di igiene pubblica e dell'abitato"[266]. La giurisdizione esclusiva implica, in via generale, che il giudice amministrativo è legittimato a conoscere, anche a fini risarcitori, delle controversie nelle quali si faccia questione, oltre che di interessi legittimi, anche di diritti soggettivi.

[264] Art. 31 comma secondo d.lgs. n.104/2010

[265] "difetto assoluto di attribuzione, atto adottato in violazione o elusione del giudicato, altri casi espressamente previsti dalla legge"

[266] Art. 133 c.p.a. lettera q

9. Conclusione

Come emerge dalla analisi svolta, il settore dell'esercizio dei poteri di polizia si è caratterizzata per una apertura verso nuove prerogative e nuove dimensioni. Sia durante la fase dell'esercizio dei poteri da parte delle autorità di PS, sia in quella di esecuzione del provvedimento si registra una maggiore attenzione per le situazioni giuridiche soggettive dei destinatari dei provvedimenti di polizia, prima del tutto esclusi da ogni profilo partecipativo. La valorizzazione del ruolo del privato cittadino si pone in una linea di continuità con le innovazioni organizzative del sistema e anche con le nuove tendenze evolutive che si esamineranno nel capitolo successivo. Il sistema della pubblica sicurezza pare, dunque, caratterizzarsi per il ricorso ad una dimensione collaborativa anche in quell'ambito, quello del concreto esercizio dei poteri di polizia, in cui più tipicamente, in passato, emergevano i suoi caratteri "verticistici" ed "autoritari". Il rafforzamento delle forme di tutela, *ex post,* della situazione del privato evidenzia ancora di più il percorso compiuto.

IV

PROFILI EVOLUTIVI DEL SETTORE: LA "SICUREZZA URBANA" E LA PARTECIPAZIONE DEI PRIVATI ALLE POLITICHE DI SICUREZZA

SOMMARIO: 1. Profili generali del nuovo assetto istituzionale del settore della pubblica sicurezza alla luce del "decentramento amministrativo" e della riforma del titolo V della Costituzione. 2. Le prime esperienze di attuazione del nuovo quadro istituzionale. 3. I compiti del Sindaco in materia di "sicurezza urbana". 3.1. segue: il D.M. 5 agosto 2008. 3.2. La disputa sulla natura giuridica del concetto di "sicurezza urbana". 3.2.1. La giurisprudenza amministrativa e la configurazione dei rapporti tra il Sindaco e le autorità "tradizionali" di pubblica sicurezza. 3.2.2. La giurisprudenza costituzionale. 3.3. I poteri del Sindaco dopo gli interventi della giurisprudenza amministrativa e costituzionale. 3.3.1. segue: la delimitazione dell'esercizio dei poteri c.d. contingibili e urgenti. 3.4. Considerazioni finali sulla natura dei poteri sindacali di ordinanza. 4. Il D.L. n. 14/2017 e la "sicurezza integrata". 4.1. Le modifiche del D.L. n. 14/2017 al potere sindacale di ordinanza in materia di "sicurezza urbana". 5. La "sicurezza sussidiaria" e la partecipazione dei privati al settore della sicurezza. 5.1. Fondamento e limiti delle attribuzioni dei privati in materia di sicurezza pubblica. 5.2. L'evoluzione delle forme di partecipazione dei privati nel settore della sicurezza pubblica. 5.3. I servizi di controllo degli spettacoli e i servizi di controllo degli impianti sportivi. 5.3.1. segue: i c.d. "steward". 5.4. Le c.d. "ronde". 5.5. Un tentativo di inquadramento delle attribuzioni dei privati in materia di sicurezza pubblica

1. Profili generali del nuovo assetto istituzionale del settore della pubblica sicurezza alla luce del "decentramento amministrativo" e della riforma del titolo V della Costituzione.

Il sistema della pubblica sicurezza, come concepito e sviluppato dalla legge n.121/1981 e dai successivi interventi legislativi, è stato profondamento inciso dalla riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, attutato con l'emanazione della legge costituzionale n.3/2001. La riforma, nel delineare un nuovo quadro dei rapporti tra Stato ed autonomie territoriali, ha riformato, tra gli altri, l'art. 117 della Costituzione. Oltre a riconoscere, nel primo comma, l'obbligo per lo Stato e le Regioni di esercitare la

potestà legislativa loro attribuita nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, il nuovo articolo 117 ha provveduto ad una rivisitazione del quadro delle materie nelle quali la competenza legislativa spetta in via esclusiva allo Stato, in via esclusiva alle Regioni o alla competenza concorrente di entrambi. Si è assistito ad una vera e propria "rivoluzione copernicana" nella strutturazione dei rapporti tra Stato e Regioni. Infatti, dal nuovo articolo 117 emerge come la regola generale sia rappresentata dal conferimento della potestà legislativa alle Regioni, in applicazione del quarto comma dell'art. 117, che afferma che "spetta alle regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato". Eccezioni a questa regola generale sono, quindi, quelle materie per le quali il legislatore ha attribuito la potestà legislativa o alla competenza concorrente Stato-Regioni, o alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. Nelle materie di competenza concorrente allo Stato spetta determinare i principi fondamentali, che poi troveranno concreta attuazione attraverso le determinazione legislative delle Regioni; nelle materie di competenza esclusiva dello Stato, invece, la produzione legislativa seguirà quanto previsto in via ordinaria dagli artt. 70 ss. della Costituzione. La rivisitazione dei rapporti tra Stato ed autonomie territoriali ha investito anche il settore della "sicurezza e dell'ordine pubblico". Tradizionalmente, come è già stato rivelato più volte nel corso della trattazione, le funzioni che possiamo ricomprendere nel *genus* di "polizia di sicurezza", ossia la prevenzione e repressione dei reati e la tutela dell'ordine pubblico, inteso come "pacifica convivenza" dei cittadini sono state da sempre concepite come compito spettante in via esclusiva allo Stato, tramite l'apparato dell'amministrazione della pubblica sicurezza. Anzi, è possibile affermare che la sicurezza ha costituito tradizionalmente un fine, un obiettivo che lo Stato-apparato ha riservato alla propria esclusiva competenza, in quanto la tutela della sicurezza pubblica è stato da sempre concepito come un obiettivo funzionale alla sopravvivenza stessa dell'apparato burocratico statale. La nuova formulazione dell'art. 117 ha, in parte, confermato questa visione di fondo, ma vi ha introdotto anche una notevole innovazione. Il secondo comma dell'art. 117 ha, infatti, ricondotto alla materie spettanti alla potestà legislativa esclusiva anche l' "ordine pubblico e sicurezza", ad esclusione però della "polizia amministrativa locale"[267]. La portata di questa innovazione legislativa, oltretutto avvalorata dal fatto di essere stata prevista da una norma costituzionale, ha prodotto notevoli conseguenze nell'ambito del sistema della pubblica sicurezza. Si è "ufficializzato", infatti, a livello costituzionale la "scissione" del settore della sicurezza in due filoni ben distinti, quello della "polizia di sicurezza" e della "polizia amministrativa locale", che era già possibile riscontrare a livello di legislazione ordinaria a partire, quanto meno, dagli interventi di decentramento legislativo, che hanno trovato compiuta realizzazione alla fine degli anni '90 del secolo scorso. L'estendersi dei compiti e funzioni degli enti locali, in materie che in precedenza erano affidate alla "cura" esclusiva dello Stato, ha determinato un' "erosione" delle attribuzioni delle autorità "tradizionali" di pubblica sicurezza, a vantaggio di nuovi attori istituzionali più vicini alle realtà territoriali. Si può, dunque, considerare la disposizione dell'art. 117

[267] Art. 117 comma secondo lettera h)

comma secondo lettera h) come il risultato di un percorso che il legislatore aveva già intrapreso attraverso la legislazione ordinaria. In tal senso, un punto di svolta si era già riscontrato con il decreto legislativo n.112/1998, di attuazione del capo I della legge delega n.59/1997 (c.d. "Bassanini"), per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni e agli Enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa. Il suddetto decreto legislativo, al Titolo V, avente ad oggetto le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla materia "polizia amministrativa regionale e locale", ha conferito alle Regioni e agli Enti locali la titolarità delle funzioni e dei compiti di polizia amministrativa nelle materie ad essi rispettivamente trasferite o attribuite. Il successivo art. 159 primo comma nel delineare il concetto di "polizia amministrativa regionale e locale", ha fatto rientrare nello stesso quelle "misure dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati ai soggetti giuridici ed alle cose nello svolgimento di attività relative alle materie nelle quali vengono esercitate le competenze, anche delegate, delle regioni e degli enti locali, senza che ne risultino lesi o messi in pericolo i beni e gli interessi tutelati in funzione dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica". L'art. 160 primo comma, però, ha escluso dal conferimento, prevedendone la conservazione allo Stato, le funzioni e i compiti di polizia amministrativa relative alle materie che l'articolo 1 comma terzo della legge n. 59/1997 ha continuato ad attribuire alla competenza esclusiva dello Stato[268]. Dal quadro normativo generale risultante dagli interventi di "decentramento" emerge come le funzioni di polizia di sicurezza o pubblica sicurezza, per tali intendendosi la tutela dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata convivenza dei consociati nella comunità nazionale, siano attribuite, dal legislatore, in via esclusiva allo Stato, mentre le funzioni di polizia amministrativa possano essere affidate, a seconda dei casi, allo Stato, qualora l'attività oggetto di prevenzione o repressione rientri nell'ambito di materie affidate alla competenza esclusiva di quest'ultimo, o alle Regioni o Enti locali, se invece l'attività oggetto di attenzione attiene ad una materia che, a seguito del processo di decentramento, risulta affidata rispettivamente alla competenza regionale o di un Ente locale. Si tratta di un chiaro segnale di come il legislatore abbia inteso configurare il settore della sicurezza come un "sistema multilivello" (Ursi), nel quale lo Stato cessa di essere l'unico soggetto titolare di potestà di prevenzione e di poteri di coazione, cedendo il campo all'intervento complementare di attori più strettamente connessi alle realtà territoriali e sociali oggetto degli interventi, in applicazione dei principi di sussidiarietà verticale e del coordinamento tra i diversi livelli di governo. Proprio il tema del coordinamento

[268] L'art. 1 comma terzo legge n.59/1997 conserva alle competenze amministrative dello Stato le funzioni di polizia amministrativa nelle seguenti materie: affari esteri e commercio estero, nonché cooperazione internazionale e attività promozionale all'estero di rilievo nazionale; difesa, forze armate, armi e munizioni, esplosivi e materiale strategico; rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose; tutela dei beni culturali e del patrimonio storico artistico; vigilanza sullo stato civile e sull'anagrafe; cittadinanza, immigrazione, rifugiati e asilo politico, estradizione; consultazioni elettorali, elettorato attivo e passivo, propaganda elettorale, consultazioni referendarie escluse quelle regionali; moneta, perequazione delle risorse finanziarie, sistema valutario e banche; dogane, protezione dei confini internazionali e profilassi internazionale; *ordine pubblico e sicurezza pubblica*; amministrazione della giustizia; poste e telecomunicazioni; previdenza sociale, eccedenze di personale temporanee e strutturali; ricerca scientifica; istruzione universitaria, ordinamenti scolastici, programmi scolastici, organizzazione generale dell'istruzione scolastica e stato giuridico del personale; vigilanza in materia di lavoro e cooperazione; trasporti aerei, marittimi e ferroviari di interesse nazionale.

istituzionale è stato valorizzato dalla predetta riforma del titolo V del 2001. Il novellato articolo 118 ha infatti previsto che, attraverso la legge statale, siano previste forme di coordinamento fra Stato e Regioni in materia di ordine e sicurezza pubblica, oltre che in materia di immigrazione, in quanto materia che evidenzia "esigenze di esercizio unitario". Il coordinamento previsto dalla citata disposizione costituzionale è chiaramente un "coordinamento amministrativo", e non "normativo", poiché persegue lo scopo precipuo di attenuare il riparto di competenze amministrative, in alcune materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato, nelle quali, però, l'interferenza con funzioni regionali si rileva significativa . È bene notare come il riferimento al coordinamento tra Stato e Regioni in materia di ordine e sicurezza pubblica deve essere inteso come rivolto non soltanto al coordinamento delle funzioni di ordine e sicurezza pubblica con quelle di polizia locale, ma anche al coordinamento delle prime con quelle rientranti nella competenza regionale in vista della soddisfazione di una domanda di sicurezza che concerne ad un tempo valori primari e qualità delle condizioni di vita del territorio[269]. L'articolo 118 funge da "catalizzatore", a livello costituzionale, all'assunzione di un ruolo maggiormente attivo delle Regioni e anche delle autonomie locali in materia di sicurezza pubblica, finalizzato alla regolazione di aspetti volti a migliorare l'attuazione delle politiche di sicurezza, anche mediante strumenti giuridici preordinati alla collaborazione fra diversi livelli di governo per la sicurezza delle città e del territorio. L'art. 118 comma terzo ha completato il percorso che il legislatore aveva intrapreso con il decreto legislativo n. 112/1998, configurando il comparto sicurezza come un sistema multilivello nel quale il tema della sicurezza viene concepito più come un "risultato" che non come un' "azione". Lo Stato non è più l'unico soggetto titolare di compiti in questo settore, ma deve richiedere la collaborazione di tutti i soggetti che si propongono la soddisfazione di esigenze coerenti con la realizzazione dell'obiettivo sicurezza[270], tra i quali sicuramente rientrano le autonomie territoriali. Si è assistito ad una trasformazione dell'intera fisionomia del sistema, sia negli aspetti funzionali che negli aspetti organizzativi. Nel "sistema sicurezza" sono chiamati ad operare attori sempre diversi e dalle diverse competenze, realizzando una governance "integrata" e "partecipata". Si tratta di un'azione volta ad affrontare aspetti diversi ma tutti, a vario titolo ed anche indirettamente, incidenti sulla sicurezza, e legata all'azione di diversi soggetti istituzionali e talora, addirittura, non istituzionali (come si avrà modo di approfondire nel prosieguo della trattazione).

[269] Pajno, Alla ricerca della nozione di "sicurezza urbana", in Astrid-online

[270] Cortese, La sicurezza urbana e il potere di ordinanza del Sindaco tra competenze statali e competenze regionali: come districare l'intreccio? in "le Regioni", nn.1-2, 2010

2. Le prime esperienze di attuazione del nuovo quadro istituzionale

Il tema del coordinamento in forma pattizia nel settore della sicurezza pubblica era già stato affrontato nel D.P.C.M. 12 settembre 2000, uno dei decreti attuativi della legge n. 59/1997. Si prevedeva che "Lo Stato, le regioni e gli enti locali collaborano in via permanente, nell'ambito delle rispettive attribuzioni e competenze, al perseguimento di condizioni ottimali di sicurezza delle città e del territorio extraurbano e di tutela dei diritti di sicurezza dei cittadini, nonché per la realizzazione di specifici progetti di ammodernamento e potenziamento tecnico-logistico delle strutture e dei servizi di polizia amministrativa regionale e locale, nonché dei servizi integrativi di sicurezza e di tutela sociale, agli interventi di riduzione dei danni, all'educazione alla convivenza nel rispetto della legge"[271]; a tal fine, si abilitava il Ministro dell'interno alla promozione di iniziative occorrenti per incrementare la reciproca collaborazione fra gli organi dello Stato, le Regioni e le amministrazioni locali in materia, anche attraverso la stipula di protocolli d'intesa o accordi per conseguire specifici obiettivi di rafforzamento delle condizioni di sicurezza delle città e del territorio extraurbano[272]. La previsione del decreto ha dato vita alla stagione dei c.d. "patti per la sicurezza". Nella prassi, si è registrato un incremento delle intese tra Stato ed amministrazioni locali, talvolta limitate a singole realtà e aventi ad oggetto modelli di implementazione differenti, che hanno contribuito ad accentuare la frammentazione del quadro normativo di riferimento, frutto dello spontaneismo negoziale teso a realizzare un maggiore coinvolgimento delle varie realtà territoriali nella gestione delle politiche della sicurezza. Parallelamente alla sottoscrizione dei "patti per la sicurezza" tra Stato ed enti locali, sempre nel corso degli anni Novanta sono state stipulate delle intese tra Stato e Regioni, nelle forme o di "accordi" o "protocolli" in materia di sicurezza tra il ministero dell'interno e le Regioni, o di "accordi-quadro" intitolati "sicurezza per lo sviluppo". Si è trattato di esperienze che autorevole dottrina ha ritenuto non sufficientemente adeguate, in virtù di una mancanza di omogeneità in relazione alla natura degli interventi previsti e in considerazioni della pluralità degli attori istituzionali e privati coinvolti[273], ma che indubbiamente hanno rappresentato un modello per gli interventi legislativi successivi. Elemento centrale dei "patti" e delle "intese" era la ricerca di una strategia unitaria per interventi che focalizzassero il proprio raggio di azione sulla questione "urbana", in quanto realtà più vicina ai cittadini e per la quale sono quindi più sentite le esigenze di sicurezza e prevenzione. Il merito della stagione delle intese è proprio quello di aver focalizzato l'attenzione del legislatore sulla centralità della questione urbana della sicurezza. È proprio in questo periodo, infatti, che si afferma sia a livello sociologico che a livello giuridico il concetto di "sicurezza urbana". Da un punto di vista sociologico, grande eco ha avuto la diffusione della c.d. "Broken Window Theory". La teoria è stata elaborato da due studiosi americani, James Q. Wilson e George Kelling, nel 1982, ma ha iniziato ad avere

[271] Art. 7 comma primo d.p.c.m. 12 Settembre 2000
[272] Art. 7 comma terzo D.P.C.M. 12 Settembre 2000
[273] Così Antonelli

ampia diffusione negli anni ’90, anche in Italia. I due studiosi americani per elaborare la loro teoria si sono avvalsi degli esperimenti di psicologia sociale condotti da Philipp Zimbardo, docente di psicologia all’ Università di Stanford, a partire dal 1969. Gli esperimenti hanno avuto come oggetto di studio gli effetti psicologici che le condizioni di degrado e di abbandono di aree urbane possono scatenare nella percezione della sicurezza dei singoli individui. L’approccio teorico è fondato sulla convinzione che quanto più un territorio sia sottoposto a semplici comportamenti “devianti”, i c.d. atti di *“incivilities”*[274], tanto più ci siano elevate probabilità che si verifichino atti criminali più gravi. Il nome della teoria deriva dall’idea che ogni vetro rotto di un edificio in un contesto urbano non subito riparato, inneschi degli atteggiamenti tipici del degrado urbano e dell’abbandono che creano un ambiente favorevole all’insorgenza di altri fenomeni criminali. Qualsiasi rottura o danno non rapidamente riparato viene considerato indicativo, da una parte della cittadinanza, di un disinteresse dei pubblici amministratori e degli stessi abitanti, per l’oggetto danneggiato in sé e per la zona in cui questo si trova, e costituisce un invito a perpetrare questo tipo di comportamenti. Il senso di disordine e abbandono che ne deriva influisce in maniera diretta sulla percezione di un senso di insicurezza in capo agli abitanti della zona o del quartiere. In quest’ottica fondamentale, oltre all’aspetto repressivo dei fenomeni criminali, diventa il tema della prevenzione di tutte quelle situazioni che possano comportare lo sviluppo di situazioni di degrado all’interno del contesto urbano. L’approccio alla base della teoria ha contribuito a individuare nell’ambito urbano il nucleo centrale degli approcci delle strategie operative per la prevenzione e il contrasto alla criminalità. Questi aspetti sociologici hanno prodotto effetti rilevanti anche in Italia, contribuendo a sviluppare il dibattito intorno al tema della sicurezza urbana. La formula “sicurezza delle città” o “sicurezza urbana” compare per la prima volta in una serie di leggi regionali emanate nei primi anni Duemila, tutte volte a disegnare “sistemi regionali di sicurezza integrata”. La prima legislazione in assoluto a fare riferimento a questo nuovo concetto è la legge regionale della Toscana n. 38/2001, avente ad oggetto interventi nei settori della polizia locale, della sicurezza sociale, dell’educazione alla legalità, della formazione professionale, della riqualificazione urbana, dell’edilizia residenziale pubblica come strumenti per il concorso della regione all’ordinata convivenza civile e alla prevenzione dei fenomeni e delle cause della criminalità (art. 1 comma secondo); la legge regionale della Lombardia n.14/2003 che qualifica la sicurezza urbana come condizione primaria per un ordinato svolgimento della vita civile ed indica gli strumenti (intese, accordi, collaborazioni istituzionali) per il raggiungimento di questo obiettivo; la legge regionale della Campania n.12/2003, che fa riferimento alla promozione di un sistema integrato di sicurezza delle città e del territorio della regione da realizzarsi attraverso l’incentivazione di forme di collaborazione tra forze di polizia statale e locale, e in successive leggi regionali e/o provinciali volte a disciplinare le funzioni di polizia locale e nello stesso tempo a porre

[274] Per tali intendendosi tutte quelle situazioni di degrado o isolamento, le aggressioni al decoro e al patrimonio urbano, in grado di pregiudicare la libera e sicura fruibilità dei contesti urbani, comportando la creazione di scenari nei quali è più probabile che si verifichino atti criminali

disposizioni in materia di sistemi integrati di sicurezza[275]. La "sicurezza urbana" trova dunque il suo fondamento e il proprio strumento attuativo nella realizzazione di forme di coordinamento e di collaborazione istituzionale. La legislazione regionale si focalizza sugli strumenti necessari per raggiungere l'obiettivo, mentre non si focalizza sulla definizione del concetto, che è necessario astrarre dal diritto positivo. Come affermato da autorevole dottrina, la "sicurezza urbana" si caratterizzata per la sussistenza di profili riconducibili alla nozione tradizionale di sicurezza pubblica, e da profili propri dell'intervento dei poteri locali; sicché essa pare costituire una realtà che non può essere esaustivamente definita se non dal concorso di funzioni statali e di funzioni non statali[276]. Nella sua dimensione locale, l'ambito di intervento della prevenzione allarga, e in parte modifica, il significato attribuito all'ordine e alla sicurezza pubblica, includendovi l'ampio spettro dei fenomeni che vanno dai reati predatori (rapine, furti, scippi), alle aggressioni e agli stupri fino a comportamenti, quali semplici infrazioni (ad esempio, del codice della strada) o atti di inciviltà (lo scrivere sui muri, il rompere bottiglie per strada, il disturbare la quiete pubblica)[277]. Ogni fattore in grado di tubare la civile convivenza dei cittadini può rientrare nel campo di interventi degli attori titolari delle "funzioni di sicurezza pubblica". Accanto all'esercizio, in ambito locale, delle tradizionali funzioni proprie del concetto di "sicurezza" (e cioè la prevenzione e la repressione dei reati), deve essere assicurata anche una adeguata attenzione al c.d. "decoro urbano", per tale intendendosi la necessità che sia garantita e tutelata una adeguata promozione della qualità dei servizi offerti alla collettività, dell' arredo urbano, delle infrastrutture. Dottrina autorevole ha coniato il termine di " politiche di nuova prevenzione" per indicare quell'insieme di strategie coinvolgenti soggetti e istituzioni appartenenti a diversi livelli di governo (Regioni, Enti Locali), volte a contrastare e gestire quelle problematiche di tipo strutturale ed economico e sociale caratterizzanti i moderni contesti urbani e incidenti sulla qualità della vita delle persone che vivono e frequentano quei luoghi[278]. La nuove politiche aventi ad oggetto la "sicurezza urbana" tentano di coniugare la logica preventiva e quella reattiva. Attraverso la prevenzione, si cerca di agire sulle condizioni e i contesti che possono generare il sorgere di comportamenti devianti in grado di tramutarsi in fenomeni criminali. La logica reattiva, invece, viene attivata nel momento in cui i comportamenti devianti si sono già verificati, ed è quindi necessario intervenire reprimendo le condotte devianti. L'obiettivo comune delle politiche di prevenzione e di repressione è quello di intervenire sulle fonti generanti disagio sociale, e che contribuiscono a generare fattori di insicurezza nella percezione dei cittadini. In questa nuova logica di intervento, non può trascurarsi l'importanza e la centralità che rivestono gli enti e le istituzioni più vicini ai cittadini, su tutti gli enti locali. Le istituzioni comunali e, tramite esse, i sindaci dei Comuni si trovano, infatti, ad essere gli interlocutori più vicini dei cittadini e, in virtù di ciò, "partecipano" delle ansie e delle

[275] Ex multis, legge regionale dell' Emilia Romagna, n.24/2003; legge regionale della Liguria n. 24/2004 e n. 31/2008; legge regionale del Piemonte n. 23/2007

[276] Pajno, La sicurezza urbana, Astrid-online.it (https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/La-S/La-Sicurezza-Urbana_01_02_10_SITO.pdf)

[277] Ursi, La sicurezza pubblica, Bologna, Il Mulino, 2022

[278] Famiglietti F., Lo sviluppo delle politiche sulla sicurezza tra partecipazione ed integrazione, in Caringella F., Iannuzzi A., Levita L., Manuale di diritto di pubblica sicurezza, Roma, Dike giuridica editrice, 2013

paure della collettività. Se ne deve dedurre come i rappresentanti delle istituzioni locali siano in grado di intercettare l'insorgenza di situazioni, a livello locale, meritevoli di essere attenzionate adeguatamente, e, quindi, intervenire per porvi rimedio e affrontarle con successo.

3. I compiti del Sindaco in materia di "sicurezza urbana"

Le riflessioni dottrinali illustrate nel paragrafo precedente hanno condotto il legislatore, a cavallo tra gli anni '90 del secolo scorso ed il nuovo millennio, a configurare come soggetto centrale e protagonista delle nuove politiche di sicurezza il Sindaco. In realtà, le attribuzioni del Sindaco in materia di sicurezza, non costituiscono una novità assoluta per il nostro ordinamento. Un conferimento di poteri di intervento in materia di sicurezza pubblica al primo cittadino è possibile ravvisarlo già a partire dalla legislazione di unificazione amministrativa (legge n.2248/1865), che all'articolo 104 dell'Allegato A conferiva al Sindaco la facoltà di emanare "provvedimenti contingibili ed urgenti di sicurezza ed igiene pubblica". Il raggio d'azione dei poteri sindacali ero, però, limitato alle materie di igiene, edilizia e polizia locale[279]. Come riportato da autorevole dottrina, la legislazione del 1865 qualificava i poteri "contingibili e urgenti" del Sindaco come poteri di "ordinanza", "attivabili nelle situazioni di emergenza e volti a prevenire e contrastare i rischi per i diritti dei consociati, per l'igiene e la salute individuali e collettive, per la sicurezza e la tranquillità dei luoghi pubblici, per la coesione sociale, per il decoro e l'ordine degli ambienti locali"[280]. La stessa dottrina si è interrogata sulla "veste" che il Sindaco rivestiva nell'esercizio del potere di ordinanza, se agisse cioè quale ufficiale di governo, espressione dell'amministrazione statale, o come capo dell'ente comunale, non riuscendo, però, a ricostruire l'effettiva qualifica assunta dal primo cittadino in tale contesto[281]. La previsione di un "potere di ordinanza" in capo al Sindaco si trova in tutte le previsioni legislative che si sono succedute da quella del 1865 in poi. La legge n. 142/1990 "Nuovo ordinamento sulle autonomie locali" è intervenuta in maniera innovativa nella disciplina dei poteri del Sindaco. L'art. 38 comma secondo attribuiva al "Sindaco, quale Ufficiale di Governo, la competenza ad adottare, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, provvedimenti contingibili e urgenti in materia di sanità ed igiene, edilizia e polizia locale al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini"[282]. Nelle materie indicate dall'articolo 38, qualificate dalla stessa

[279] Indicate dal successivo articolo 138 legge n. 2248/1865
[280] Ruga Riva, Cornelli, Squazzoni, Rondini e Biscotti, La sicurezza urbana e i suoi custodi (il Sindaco, il Questore e il Prefetto) in www.penalecontemporaneo.it (https://www.penalecontemporaneo.it/upload/6102-dpcrivtrim417rugarivaco.pdf)
[281] Biscotti, Cornelli, Squazzoni, Rondini, Ruga Riva, La sicurezza urbana e i suoi custodi (il Sindaco, il Questore e il Prefetto), dove si riporta che "in assenza di un esplicita indicazione da parte del legislatore, non vi era unità di vedute in seno alla scienza giuridica circa la questione se nell'emanare simili provvedimenti il sindaco fosse chiamato a operare quale ufficiale del governo espressione dell'amministrazione statale (…) oppure come capo dell'ente comunale ed esponente della comunità locale") in www.penalecontemporaneo.it (https://www.penalecontemporaneo.it/upload/6102-dpcrivtrim417rugarivaco.pdf)
[282] Art. 38 comma secondo legge n. 142/1990

legge come materie appartenenti alla competenza statale, lo stesso dettato legislativo qualificava l'attività del Sindaco come ascrivibile alla sua qualifica di ufficiale di governo. Altro dato significativo emergenti dalla lettera della legge sono l'ampliamento del margine di azione dei poteri sindacali, finalizzati a contrastare tutte quelle situazioni concrete in grado di mettere in pericolo l' "incolumità dei cittadini". Ma, allo stesso tempo, il legislatore introduceva un argine all'esplicazione dei citati poteri, prevedendo la necessità che, nello svolgimento delle predette attribuzioni, il Sindaco si attenga ai "principi generali dell'ordinamento" e renda conto delle proprie azioni ai consociati, attraverso la motivazione che deve, necessariamente, accompagnare le misure prese. Ma le innovazioni maggiori in materia sono emerse con l'emanazione da parte del legislatore del D. Lgs n. 267/2000 (Testo Unico degli Enti Locali). Il nuovo testo normativo dedicava ben due articoli ai poteri sindacali di ordinanza, gli articoli 50 e 54 del nuovo Testo Unico. Il legislatore poneva, in tal modo e per la prima volta, una netta distinzione fra gli atti che il sindaco aveva potestà di emanare in quanto organo apicale dell'ente Comunale, e quindi rappresentante della collettività, e gli atti che lo stesso aveva facoltà di emanare in quanto rappresentante statale nell'ambito territoriale del Comune, cioè come ufficiale del governo. Nel primo caso, l'articolo 50 conferiva al Sindaco una specifica attribuzione propria, nella veste di rappresentante della comunità locale, consistente nel potere di emanare ordinanze contingibili e urgenti al fine di prevenire e contrastare situazioni eccezionali di "emergenze sanitarie o di igiene pubblica". Allo stesso tempo, l'articolo 54 attribuiva al Sindaco, quale ufficiale del Governo, e, in questa veste, sottoposto in via gerarchica al Prefetto, la potestà di emanare provvedimenti contingibili ed urgenti, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, per prevenire ed eliminare "gravi pericoli" in grado di minacciare l'incolumità dei cittadini. I poteri contingibili e urgenti conferiti al Sindaco venivano, dunque, giustificati attraverso il ricorso a due presupposti differenti, a seconda che egli operasse in rappresentanza dell'autorità locale o di quella statale. Dalla disciplina complessiva, risultava un vistoso ampliamento delle competenza del Sindaco in materia di pubblica sicurezza, sebbene declinata a livello locale Le "emergenze sanitarie o di igiene pubblica" erano richiamate in maniera espressa e specifica dal solo articolo 50, e quindi rappresentavano un limite esclusivamente all'esercizio dei poteri del Sindaco come organo dell'amministrazione comunale. Al contrario, l'articolo 54, facendo riferimento ad un concetto talmente ampio come quello di "pericolo per l'incolumità dei cittadini", di fatto concedeva al Sindaco in qualità di ufficiale di governo la possibilità di intervenire, con provvedimenti d'urgenza, ogni qual volta avesse ravvisato l'esistenza di un potenziale rischio per la cittadinanza. Il quadro delineato ha subito un significativo cambiamento con l'emanazione del decreto legge n. 92/2008 "Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica", convertito in legge n.125/2008. L'art. 6 del decreto ha introdotto una significativa modifica all'articolo 54 del Testo Unico degli Enti Locali, modificando in senso ampliativo le attribuzioni in materia del Sindaco.

Il legislatore del 2008 ha inteso intervenire nella materia per rafforzare le attribuzioni del Sindaco. La previsione legislativa nel suo complesso soffre della dimensione "emergenziale" nella quale è stata emanata. L'intervento legislativo, che nel gergo giornalistico è stato definito come c.d. "pacchetto sicurezza", uno dei

tanti "pacchetti sicurezza" che dal 2008 in poi si sono susseguiti con costante regolarità, focalizza la sua attenzione sull'aspetto preventivo di tutta una serie di fenomeni, di connotazione criminale, in grado di incidere sul contesto urbano. Una della innovazioni più importanti della disciplina è proprio il suo focalizzare l'attenzione sul "tessuto urbano". Non a caso, si tratta del primo intervento legislativo nel settore nel quale viene positivizzato il riferimento alla "sicurezza urbana", identificata come il fine dell'attività di ordinanza dei Sindaci, insieme a quello dell' "incolumità pubblica". I poteri del Sindaco vengono ampliati in maniera considerevole, non solo per i citati riferimenti, ampi e indeterminati, alla tutela della "sicurezza urbana" e dell' "incolumità pubblica", ma anche a causa della nuova formulazione del primo periodo del quarto comma dell'art. 54. Nel prevedere che "il Sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta con atto motivato provvedimenti, ***anche*** contingibili ed urgenti, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento […]", la novella del 2008 pare conferire al Sindaco, oltre ai tradizionali poteri "straordinari" di ordinanza, anche un potere "ordinario" di provvedere per far fronte a situazioni idonee a turbare l'incolumità pubblica e la sicurezza pubblica, al di fuori dei casi nei quali lo stesso sarebbe legittimato ad intervenire ricorrendo ai poteri straordinari. La dottrina maggioritaria ha interpretato la struttura della nuova disposizione, ritenendo che la stessa riconosca al Sindaco, nell'esercizio delle funzioni statali, due ordini di poteri: un potere (già sussistente nel previgente testo della norma) di adottare, con atto motivato, provvedimenti contingibili ed urgenti allo scopo di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica o la sicurezza urbana, ed un potere di adottare, nella stessa materia, e con le medesime finalità di prevenzione e repressione, provvedimenti ***non*** contingibili ed urgenti, ma per così dire, "ordinari"[283]. In sostanza, il nuovo testo normativo parrebbe riconoscere al Sindaco anche un "ordinario" potere di ordinanza, esercitabile indipendentemente dalla ricorrenza di situazioni o contesti emergenziali. Di conseguenza, utilizzabile anche per gestire situazioni di "ordinaria amministrazione", in alternativa agli altri "strumenti" di intervento conferiti al primo cittadino. In virtù delle caratteristiche di questo nuovo strumento, la dottrina si è prodigata in un tentativo di inquadramento sistematico del nuovo strumento. Autorevole dottrina sottolineato come la nuova previsione legislativa abbia conferito al sindaco la facoltà di "emanare ordinanze c.d. "libere", a contenuto normativo, e capaci di contenere statuizioni generali ed astratte; potere che si andrebbe ad affiancare a quello "tradizionale" di intervenire con atti contingibili e urgenti in situazioni di necessità"[284].

[283] Pajno, La sicurezza urbana, Astrid-online.it (www.astrid-online.it, https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/La-S/La-Sicurezza-Urbana_01_02_10_SITO.pdf)

[284] Meloni, Il potere "ordinario" dei sindaci di ordinanze *extra ordinem*, in Oltre le ordinanze. I sindaci e la sicurezza urbana, Cittalia (a cura di), in http://www.ristretti.it/commenti/2009/marzo/pdf10/anci_completo.pdf

3.1. Segue: il D.M. 5 agosto 2008

Abbiamo già sottolineato come, nella previsione originaria, la novella del 2008 identificasse la finalità degli interventi sindacali attraverso i propri poteri di ordinanza, nella tutela della "sicurezza urbana" e dell' "incolumità pubblica". Nozioni non definite, però, dal legislatore ed, in quanto tali, suscettibili di ricomprendere una catalogo di situazioni concrete non definito, ed in quanto tale, non compatibile con i principi di "determinatezza" (e, in senso lato, anche quello correlato di "legalità), che devono presiedere all'esercizio di poteri pubblicistici. In sede di conversione del decreto n. 92/2008, operato con la legge n. 125/2008, è stato aggiunto nel corpo dell'articolo 54 TUEL il comma 4-bis. La lettera del comma 4-bis ha previsto che "con decreto del ministro dell'interno è disciplinato l'ambito di applicazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 4 anche con riferimento alle definizioni relative alla incolumità pubblica e alla sicurezza urbana"[285]. In attuazione di quanto disposto dal comma 4-bis, il Ministro dell'interno ha emanato il D.M. 5 agosto 2008. Il testo, composto da una premessa e da due disposizioni, ha provveduto ad una opera di "tipizzazione" delle situazioni nelle quali è consentito l'intervento del sindaco nell'esercizio delle proprie funzioni di ufficiale di governo, proprio per tentare di "circoscrivere" l'ampia portata dei poteri di intervento che il testo del nuovo articolo 54 pareva attribuire al primo cittadino. Il decreto ministeriale è stato oggetto di una disputa in relazione alla corretta qualificazione giuridica della natura dello stesso. Il legislatore ha emanato il d.m. senza attenersi alla disciplina prevista della legge n. 400/1988[286] per l'esercizio del potere regolamentare da parte del governo. La dottrina maggioritaria ha ritenuto però che, nonostante il mancato esplicito riferimento alla legge del 1988, il generico riferimento previsto dal comma 4 bis dell'art. 54 ("con decreto del ministro dell'interno"), non fosse sufficiente ad escludere, in assenza di una indicazione contraria, la natura "regolamentare" dell'atto. Di contrario avviso è stata la presa di posizione del Tar Lazio, sezione II, n.12222/2008 che ha escluso la natura regolamentare del decreto ministeriale 5 agosto 2008, sostenendo che "non solo vi manca un dato testuale univoco, ossia la dicitura "Regolamento", che faccia concludere in tal senso, ma vi difetta il requisito dell'astrattezza, che deve accompagnare quello della generalità"[287]. Secondo il giudice amministrativo, il decreto ministeriale non regolerebbe una serie indefinita di fattispecie riferibili alle clausole "incolumità pubblica" e "sicurezza urbana", ma si limiterebbe a fissare delle "linee-guida" volte ad indirizzare la potestà sindacale di ordinanza in materia e ad uniformarla su tutto il territorio nazionale. Al di là della disputa sulla qualificazione giuridica dello strumento, nella quale la posizione espressa dal Tar Lazio pare essere minoritaria, occorre soffermarsi sulle disposizione emergenti dal testo del D.M. Il decreto si pone come integrazione della disciplina dettata dal legislatore, provvedendo ad individuare i contenuti dei due versanti in cui si esplica la nuova potestà di ordinanza, l'"incolumità

[285] Comma 4-bis articolo 54 D. Lgs. n.267/2000 (TUEL)
[286] "Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri"
[287] Tar Lazio, sezione II, n. 12222/2008

pubblica" e la "sicurezza urbana", e, successivamente, provvede ad indicare le fattispecie applicative in relazione alle quali i sindaci dovrebbero essere chiamati ad esercitare i propri poteri di ordinanza. E' evidente come un obiettivo perseguito dal decreto sia quello di tentare di giungere ad una "tipizzazione" delle situazioni nelle quali il Sindaco può ritenersi legittimato ad esercitare i propri poteri, anche in questo senso nell'ottica di limitare la discrezionalità nell'utilizzo di siffatti poteri. Il testo del decreto stabilisce che "per incolumità pubblica" si intende l'integrità fisica della popolazione e per "sicurezza urbana" un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale"[288]. Declinata la portata concettuale del fondamento del nuovo potere d'intervento sindacale, il decreto, all'articolo 2, provvede ad individuare le situazioni concrete in cui il sindaco è legittimato a far uso dei poteri dei quali è titolare. Il Sindaco è chiamato ad intervenire "per prevenire e contrastare: a) le situazioni urbane di degrado o di isolamento che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio con impiego di minori, e disabili e i fenomeni di violenza legati anche all'abuso di alcol; b) le situazioni in cui si verificano comportamenti quali il danneggiamento al patrimonio pubblico e privato o che ne impediscono la fruibilità e determinano lo scadimento della qualità urbana; c) l'incuria, il degrado e l'occupazione abusiva di immobili tali da favorire situazioni indicate ai punti a) e b); d) le situazioni che costituiscono l'intralcio alla pubblica viabilità o che alterano il decoro urbano, in particolare quelle di abusivismo commerciale e di illecita occupazione di suolo pubblico; e) i comportamenti che, come la prostituzione su strada o l'accattonaggio molesto, possono offendere la pubblica decenza anche per le modalità con cui si manifestano, ovvero turbano gravemente il libero utilizzo degli spazi pubblici o la fruizione cui sono destinati o che rendono difficoltoso o pericoloso l'accesso ad essi"[289]. Delineato l'ambito di intervento dei rinnovati poteri sindacali, occorre focalizzare l'attenzione sul nuovo concetto di "sicurezza urbana" concepito dal legislatore, anche in relazione alla sua collocazione nel quadro costituzionale delle competenze dei diversi livelli istituzionali. Il legislatore pare avere ritenuto di ricondurre la materia "sicurezza urbana" nell'ambito delle proprie prerogative esclusive, affidando, con il comma 4-bis dell'articolo 54, all'Esecutivo il compito di definirla puntualmente, unitamente alla "incolumità pubblica". A conferma di questa lettura, vi è la circostanza che, nella premessa del decreto ministeriale 5 agosto 2008, il legislatore abbia fatto esplicito riferimento all'articolo 117 comma 2 lettera h della Costituzione, che assegna alla competenza legislativa esclusiva dello Stato le materia dell' "ordine pubblico" e della "sicurezza pubblica". Aggiungendo anche, come ha sottolineato in maniera impropria la locuzione "al fine di assicurare uniformità su tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni", perché, come ha sottolineato autorevole dottrina, "i livelli essenziali delle prestazioni sono assicurati comunque, in ogni materia dell'ordinamento, senza alcun bisogno

[288] Art. 1 D.M. 5 agosto 2008
[289] Articolo 2 D.M. 5 agosto 2008

di riservare una materia allo Stato per garantirne il rispetto: la materia può anche appartenere alla competenza esclusiva regionale, ma i livelli essenziali sono comunque stabiliti dallo Stato"[290].

3.2. La disputa sulla natura giuridica del concetto di "sicurezza urbana"

Il nocciolo del problema consiste nello stabilire il corretto inquadramento del concetto di "sicurezza urbana". In altri termini, occorre rispondere alla domanda che autorevole dottrina si è posta, consistente nel chiedersi se la "sicurezza urbana" rilevi come una specificazione della tradizionale categoria dell' "ordine pubblico e sicurezza", o rappresenti piuttosto un *quid* della materia "polizia amministrativa", limitatamente però al solo livello locale; o, ancora, se non si tratti un vero e proprio *tertium genus* rispetto ai due ambiti materiali, partecipando in parte dei profili propri dell' "ordine pubblico e della sicurezza", e in parte dei profili della "polizia amministrativa locale"[291]. L'orientamento prevalente in dottrina e in giurisprudenza, facendo riferimento sia al complessivo disegno normativo, sia alla veste giuridica di ufficiale del Governo nel quale il sindaco è chiamato a esercitare siffatti poteri, fa rientrare la nozione di "sicurezza urbana" in quella generale di "ordine pubblico e sicurezza". Lettura avvalorata dal riferimento a quanto il legislatore ha espresso nella relazione di accompagnamento al testo normativo di conversione del decreto n.92/2008, che, riferendosi alla *ratio* dell'articolo 54 TUEL., afferma che il potenziamento degli strumenti giuridici a disposizione del sindaco è "il frutto di un bilanciamento fra le prerogative statali in tema di sicurezza pubblica e l'esigenza di valorizzare, anche in tale ambito materiale, il ruolo degli enti locali"[292]. Autorevole dottrina (Pajno), si è prodigata nell'individuazione di una serie di "elementi sintomatici" presenti tra le nuove disposizioni legislative, dalla quale ha desunto la qualificazione della sicurezza urbana come "sicurezza pubblica minore"[293]. Tra questi "elementi sintomatici" Pajno ha ritenuto come particolarmente significativi la previsione, contenuta nel comma quarto del novellato articolo 54 TUEL dell'obbligo, incombente in capo al sindaco, di comunicazione preventiva delle ordinanze ex articolo 54 comma quarto del TUEL al prefetto "anche ai fini della predisposizione degli strumenti necessari alla loro attuazione"[294]. Come sottolineato dallo stesso Pajno, "la ratio dell'obbligo di comunicazione si rinviene nella circostanza che le ordinanze sindacali si inseriscono nel sistema dell'ordine pubblico provinciale, sicché ne deve essere

[290] Vandelli, i poteri del sindaco in materia di ordine e sicurezza pubblica nel nuovo art. 54 del t.u.e.l., in https://autonomie.regione.emilia-romagna.it/riordino/strumenti/studi-e-materiali/studi-e-ricerche-unioni/3_Vandelli-1.pdf
[291] Famiglietti F., La "sicurezza urbana": tra approcci sociologici e (difficoltà di) inquadramento giuridico-ordinamentale, in Caringella F., Iannuzzi A, Levita L., Manuale di diritto di pubblica sicurezza, Dike Giuridica Editrice, 2013
[292] Il riferimento a quanto disposto dalla relazione di accompagnamento al testo normativo di conversione del decreto n. 92/2008 è riportato in Famiglietti F., La "sicurezza urbana": tra approcci sociologici e (difficoltà di) inquadramento giuridico-ordinamentale, in Caringella F., Iannuzzi A., Levita L., Manuale di diritto di pubblica sicurezza, Dike Giuridica Editrice, 2013
[293] Così Pajno A., La "sicurezza urbana" tra poteri impliciti e inflazione normativa, in La sicurezza urbana, a cura di A. Pajno, Astrid-online.it (https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Pajn/Pajno_La-Sicurezza-Urbana.pdf
[294] Articolo 54 comma quarto d. lgs. 267/2000 (tuel)

informato il responsabile istituzionale, appunto il Prefetto, affinché predisponga le misure necessarie e valuti la compatibilità del provvedimento con le misure già esistenti e con le risorse a disposizione"[295]. Altra disposizione ritenuta centrale nell'analisi di Pajno è quella prevista dall'articolo 54 comma undici TUEL, ai sensi del quale in caso di inerzia del sindaco, il prefetto può intervenire con un proprio provvedimento, esercitando in proprio le attribuzioni del primo cittadino. La previsione di un potere sostitutivo in capo al prefetto sarebbe indicativo del fatto che il sindaco, nell'esercizio dei poteri di sicurezza urbana, si trova in una posizione di subordinazione gerarchica nei confronti delle autorità di pubblica sicurezza. Per Pajno, non è un caso che nella disciplina previgente alla novella, in caso di inerzia del sindaco, era prevista la possibilità per il prefetto di nominare un commissario, che potesse esercitare i poteri attribuiti al sindaco, e non, invece, come nell'attuale disciplina, la possibilità per il prefetto di intervenire nei casi di inerzia del sindaco, esercitando, in via diretta, un potere proprio[296]. Ma ancor più indicativi della scelta compiuta dal legislatore di qualificare la "sicurezza urbana" come un corollario della "sicurezza pubblica", per Pajno, paiono essere le previsioni contenute nei commi dodici e cinque dell'art. 54 del TUEL. Al comma dodici, il legislatore del 2008 ha previsto la facoltà per il ministro dell'interno di adottare "atti di indirizzo" per l'esercizio da parte del sindaco delle funzioni previste nella veste di ufficiale di governo. Tra queste funzioni rientrano sicuramente le attribuzioni del sindaco in materia di sicurezza urbana. Per Pajno, attraverso l'adozione di atti di indirizzo, il ministro dell'interno può indicare gli obiettivi concreti e le finalità che i sindaci sono chiamati a perseguire nell'esercizio delle proprie competenze statali[297]. In ciò rimarcando, in maniera netta, la sussistenza di un rapporto "gerarchico", sebbene funzionale, tra il sindaco che esercita le proprie attribuzioni statali (tra le quali, i compiti in materia di sicurezza urbana) e le autorità provinciali e statali istituzionalmente dotate di compiti e poteri in questo settore. Importante è, inoltre, anche la previsione contenuta nel comma cinque dell'articolo. Nell'esigenza di favorire la collaborazione tra organi di diverso livello, si prevede la possibilità per il prefetto di indire una conferenza, alla quale sono chiamati a partecipare i sindaci dei comuni interessati, allorquando i provvedimenti in materia di sicurezza urbana di un sindaco comportino conseguenze sull'ordinata convivenza delle popolazioni dei comuni contigui o limitrofi. Inoltre, sono chiamati a partecipare anche il presidente della provincia e, qualora ritenuto opportuno, anche soggetti pubblici e privati dell'ambito territoriale interessato dall'intervento[298]. Nell'analisi di Pajno, la previsione del comma quinto "da una parte presuppone un costante monitoraggio dei prefetti sull'uso dei poteri statali da parte dei sindaci, e dall'altra si inserisce nel più generale ruolo del prefetto quale garante del buon

[295] Pajno A., La "sicurezza urbana" tra poteri impliciti e inflazione normativa, in La sicurezza urbana a cura di A. Pajno, Astrid-online.it (https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Pajn/Pajno_La-Sicurezza-Urbana.pdf), pag. 19
[296] Pajno A., La "sicurezza urbana" tra poteri impliciti e inflazione normativa, in La sicurezza urbana a cura di A. Pajno, Astrid-online.it, (https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Pajn/Pajno_La-Sicurezza-Urbana.pdf) pag. 19
[297] Pajno A. La "sicurezza urbana" tra poteri impliciti e inflazione normativa, in La sicurezza urbana, a cura di A. Pajno, Astrid-online.it, (https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Pajn/Pajno_La-Sicurezza-Urbana.pdf) pag. 20
[298] Articolo 54, comma cinque d.lgs. 267/2000 (tuel)

funzionamento del sistema istituzionale ed amministrativo del territorio provinciale"[299]. L'analisi svolta da Pajno ha come risultato, dunque, quello di inquadrare la nozione di "sicurezza urbana" nell'ambito delle competenze statali, riconoscendo, però, alla stessa un ruolo e delle caratteristiche peculiari. Per via del suo ambito di intervento, e della pluralità degli attori istituzionali chiamati a prendervi parte, pur connotata da una "matrice" statale, la "sicurezza urbana" andrebbe a "toccare" anche aspetti legati più propriamente a compiti e prerogative proprie di soggetti e istituzioni legati alle autonomie territoriali, primi fra tutti gli enti locali.

3.2.1. La giurisprudenza amministrativa e la configurazione dei rapporti tra il Sindaco e le autorità "tradizionali" di pubblica sicurezza.

Ad avvalorare l'analisi dottrinale vi sono alcune pronunce della giurisprudenza amministrativa. In particolare, la sussistenza di un rapporto di dipendenza del sindaco dal prefetto nello svolgimento delle funzioni esercitate, in qualità di ufficiale del governo, nelle materie di ordine e sicurezza pubblica, è stato oggetto specifico di una pronuncia del TAR Friuli Venezia Giulia e, successivamente, del Consiglio di Stato. Il Tar Friuli Venezia Giulia, con sentenza n. 645/2006, ha riconosciuto la legittimità del decreto prefettizio che ha annullato il provvedimento adottato da un sindaco, in qualità di ufficiale di governo, che ordinava di adeguarsi alle norme che fanno divieto di comparire mascherati in pubblico, di cui all'articolo 85 comma primo R.D. 773/1931, includendo tra i mezzi idonei a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona anche il velo che copre il volto. Nel caso di specie, il sindaco del comune di Azzano Decimo, in provincia di Pordenone, con l'ordinanza n. 24/2004 aveva ordinato alla cittadinanza di adeguarsi alle norme stabilite dall'articolo 85 del TULPS, che stabilisce il divieto di "comparire mascherato in luogo pubblico" e dall'articolo 5 della legge n. 152/1975[300], che prevede il divieto "dell'uso di caschi protettivi, o di qualunque altro mezzo atto a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona, in luogo pubblico o aperto al pubblico, senza giustificato motivo" e "in ogni caso […] in occasione di manifestazioni che si svolgano in luogo pubblico o aperto al pubblico, tranne quelle di carattere sportivo che tale uso comportino"[301]. L'ordinanza faceva rientrare, in maniera espressa, "i veli che coprono il volto" tra gli "altri mezzi" idonei a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona, previsto dall'articolo 5 della "legge Reale"[302].

[299] Pajno A., La "sicurezza urbana" tra poteri impliciti e inflazione normativa, in La sicurezza urbana, A cura di A. Pajno, Astrid-online.it (https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Pajn/Pajno_La-Sicurezza-Urbana.pdf), pag. 20
[300] "Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico" c.d. "legge Reale"
[301] Art. 5 comma primo legge n. 152/1975
[302] Ordinanza del sindaco del Comune di Azzano Decimo (PN) del 27 Luglio 2004 n. 24, Ordinanza generale in materia di pubblica sicurezza, in Diritto, immigrazione e cittadinanza, 2006, 251

L'ordinanza del sindaco di Azzano Decimo è stata annullata dal Prefetto di Pordenone con decreto prefettizio del 9 settembre 2004, emanato sulla base di un parere facoltativo del Ministero dell' interno del 23 agosto 2004. Si tratta di uno dei pochi casi in cui il prefetto è intervento esercitando il potere d'annullamento d'ufficio avverso un atto emanato da un sindaco come ufficiale del governo in materia di sicurezza urbana. Contro il decreto di annullamento del prefetto, il Comune di Azzano Decimo ha proposto ricorso al Tar del Friuli Venezia Giulia, che ha però respinto il ricorso, ritenendo legittimo l'intervento del prefetto. Contro la decisione del Tar il Comune è ricorso al Consiglio di Stato, che con sentenza n. 3076/2008 ha confermato la pronuncia del Tar. La pronuncia del Consiglio di Stato ha il merito di fare chiarezza in relazione alla configurazione dei rapporti tra sindaco, in veste di ufficiale di governo, e prefetto. Si tratta della prima pronuncia giurisprudenziale del Supremo organo della giustizia amministrativa che riconosce quanto già era stato elaborato in dottrina in relazione ai rapporti tra i due organi. Tra i motivi di ricorso del comune di Azzano Decimo vi era infatti quello dell'incompetenza del prefetto di annullare il provvedimento sindacale, in quanto sarebbe stato emanato dal sindaco non quale ufficiale del governo, ma nell'ambito dei suoi poteri quale capo dell'amministrazione comunale[303]. I giudici del Consiglio di Stato hanno, però, ritenuto che il sindaco "non ha agito quale organo del Comune, ma ha emesso un atto generale in materia di pubblica sicurezza in funzione di Ufficiale di Governo e, quindi, nell'ambito di un rapporto di dipendenza rispetto al Prefetto"[304]. Il Consiglio di Stato, nell'affermare in maniera esplicita che "con riferimento alle funzioni esercitate dal sindaco in materia di pubblica sicurezza vi è, quindi, un rapporto di dipendenze dal Prefetto", ha fatto esplicito riferimento alle previsioni della legge n. 121/1981, in particolare con riferimento agli articoli 13 e 15. Ai sensi dell'articolo 15 legge 121, infatti, sono conferite al sindaco in qualità di ufficiale del governo le attribuzioni di autorità locale di pubblica sicurezza, ove non siano istituiti commissariati di polizia nel territorio. Secondo il Consiglio di Stato tali attribuzioni "sono esercitate dal Sindaco in modo coordinato e dipendente dalle superiori autorità di pubblica sicurezza". L'art. 13 l.121, invece, nel qualificare il prefetto quale autorità di pubblica sicurezza, gli conferisce il compito di assicurare l'unità di indirizzo e coordinamento dei compiti degli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza in provincia, promuovendo le misure occorrenti. Proprio questa previsione è stata ritenuta, dal Consiglio di Stato, legittimante della possibilità per il prefetto di intervenire, anche con la misura dell'annullamento d'ufficio, nei confronti dei provvedimenti sindacali. Per il Consiglio di Stato il Prefetto "non ha solo il compito di sovrintendere all'attuazione delle direttive, ma conserva rilevanti poteri finalizzati ad incidere in modo diretto sulla gestione della pubblica sicurezza"[305]. Secondo il collegio, in via generale, il potere del Prefetto potrebbe estendersi fino al punto di sospendere le competenze in materia di pubblica sicurezza del sindaco, potendo decidere di inviare funzionari della Polizia di Stato, nei comuni dove non sono istituiti

[303] Gnes, L'annullamento prefettizio delle ordinanze del sindaco quale ufficiale del governo, in Giurisprudenza, Ordine e sicurezza pubblica, in https://images.irpa.eu/wp-content/uploads/2019/04/Gda2009_01_Gnes_Prefetto1.pdf
[304] Consiglio di Stato, sezione VI, n. 3076/2008
[305] Consiglio di Stato, sezione VI, n. 3076/2008

commissariati di polizia, per assumere temporaneamente la direzione dei servizi di pubblica sicurezza[306]. Il Comune, inoltre, eccepiva l'assenza di carattere provvedimentale ed innovativo da parte dell'ordinanza sindacale, sostenendo che il sindaco si fosse limitato, con la stessa, a richiamare l'attenzione della collettività sulla necessità di rispettare la legge, in base alla previsione dell'art. 1 R.D. 773/1931, che attribuisce all'autorità di pubblica sicurezza la "cura dell'osservanza delle leggi e dei regolamenti generali e speciali dello Stato, delle province e dei comuni"[307]. Per il Consiglio di Stato "il sindaco non si è limitato a richiamare l'attenzione sulla necessità di rispettare la legge, ma ha fornito una (errata) interpretazione della stessa, che ha determinato con carattere innovativo l'estensione dei menzionati divieti all'utilizzo del velo che copre il volto"[308]. Come emerge palesemente da questo caso, nella prassi, la nuova configurazione dei poteri sindacali, caratterizzati dall'avere un'ampia portata applicativa, ha portato alla proliferazione di interventi dei sindaci in materie disparate, investendo situazioni di diversa natura, e dando vita al fenomeno delle ordinanze c.d. "creative"[309]. In sostanza, la prassi ha registrato numerosi casi di utilizzo dei poteri sindacali ex articolo 54 da parte del sindaco per situazioni che esulerebbero dal campo di applicazione proprio della disciplina. Si è trattato, spesso, di interventi posti in essere in un'ottica emergenziale, per rispondere alle sollecitazioni dei cittadini. Ciò ha comportato il fenomeno, evidenziato dalla dottrina, "della proliferazione di provvedimenti sindacali dai contenuti variegati, volti ad intervenire sul versante della percezione della sicurezza, piuttosto che sul perseguimento di una seria politica di prevenzione di determinati fenomeni"[310]. Come ha sottolineato autorevole dottrina, "le ordinanze non possono sostituirsi, nel tempo e nello spazio, agli strumenti ordinariamente deputati (dalla legge nazionale al regolamento locale) alla disciplina di questo settore, specie ove vengano coinvolte questioni di ordine generale"[311]. Spesso queste ordinanze sono state fondate non sul richiamo ai poteri *extra ordinem* del sindaco, ma al potere ordinario e generale di intervento che la novella del 2008 ha conferito al sindaco, per prevenire e eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana.

[306] Articolo 15 comma secondo legge n. 121/1981
[307] Articolo 1 comma primo R.D. 731/1931 (T.u.l.p.s.)
[308] Consiglio di Stato, sezione VI, n. 3076/2008
[309] Così Ursi. Per citare alcuni esempi di uso improprio del potere di ordinanza dai parte dei sindaci si possono citare l'ordinanza del sindaco di Verona del 28 agosto 1998 n.646, che vietava la fermata degli autoveicoli su tutto il territorio comunale, onde evitare gli intralci alla circolazione, se effettuata al fine di contrattare prestazioni sessuali a pagamento; l'ordinanza del sindaco di Firenze del 25 agosto 2007 n. 774, per vietare l'attività del "mestiere girovago di lavavetri"; l'ordinanza del sindaco del comune di Cittadella (PD) del 16 novembre 2007 n. 258, per stabilire requisiti reddituali minimi e di idoneità delle abitazioni per chiunque chieda la residenza nel comune.
[310] Manzione, Potere di ordinanza e sicurezza urbana: fondamento, applicazioni e profili critici dopo il Decreto-legge n. 14 del 2017, in "federalismi.it", n.17, 2017, http://www.antoniocasella.eu/archica/Manzione_13set17.pdf
[311] Vandelli, I poteri del Sindaco in materia di ordine e sicurezza pubblica nel nuovo articolo 54 TUEL, in https://autonomie.regione.emilia-romagna.it/riordino/strumenti/studi-e-materiali/studi-e-ricerche-unioni/3_Vandelli-1.pdf

3.2.2. Gli interventi della Corte costituzionale

Proprio per tentare di limitare siffatto fenomeno, la Corte costituzionale con la sentenza n. 115/2011 ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'articolo 54 comma quarto TUE., come sostituito dall'articolo 6 del decreto legge n.92/2008, convertito in legge n. 125/2008, nella parte in cui comprende la locuzione "anche" prima della parola "contingibili e urgenti". La Corte ha sottolineato come il novellato articolo 54 comma quarto TUEL violi gli articoli 3, 23 e 97 della Costituzione. In realtà, la pronuncia della Consulta è più articolata di come potrebbe apparire *prima facie*. Come evidenziato in dottrina, la Consulta non pone in discussione l'esistenza di un potere di ordinanza "ordinario" conferito al sindaco dalla novella del 2008. Ma, nell'esercizio di questo potere ordinario, la Corte prevede che il Sindaco non possa in nessun caso, attraverso il ricorso all'ordinanza, derogare a norme legislative e regolamentari vigenti. La consulta, come evidenzia Famiglietti, censura "la circostanza che siffatto potere ordinario, così come concepito nel testo di legge, è strutturato in violazione del principio di legalità sostanziale, nella misura in cui esso si presenta assolutamente indeterminato nel contenuto e nelle modalità di svolgimento e quale espressione di una discrezionalità amministrativa senza alcun limite, se non quello finalistico, di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana"[312]. La Consulta ha osservato come "tale disposizione – attribuendo ai sindaci il potere di emanare ordinanze di ordinaria amministrazione, le quali, pur non potendo derogare a norme legislative o regolamentari vigenti, si presentano come esercizio di una discrezionalità senza alcun limite, se non quello finalistico – viola, da un lato, la riserva di legge relativa di cui all'articolo 23 della Costituzione, in quanto non prevede una qualunque delimitazione della discrezionalità amministrativa in un ambito, quello dell'imposizione di comportamenti, che rientra nella generale sfera di libertà dei consociati; dall'altro, viola l'ulteriore riserva di legge relativa di cui all'articolo 97 della Costituzione, poiché la pubblica amministrazione può soltanto dare attuazione, anche con determinate normative e poteri, a quanto in via generale è previsto dalla legge; e viola, infine, anche l'articolo 3, primo comma della Costituzione, giacché, in assenza di una valida base legislativa, gli stessi comportamenti potrebbero essere ritenuti variamente leciti o illeciti, a seconda delle numerose frazioni del territorio nazionale rappresentate dagli ambiti di competenza dei sindaci"[313]. La pronuncia del 2011 si pone in continuità con una serie di pronunce antecedenti della Consulta. Con la sentenza n. 196/2009, avente ad oggetto il conflitto di attribuzioni tra lo Stato e la Provincia autonoma di Bolzano, la Corte costituzionale aveva già provveduto a delimitare la portata del novellato articolo 54, limitando l'ambito di intervento dei poteri sindacali, circoscrivendoli esclusivamente alle attività di prevenzione e repressione dei reati, rimanendo escluse dalla loro competenza le funzioni di polizia amministrativa nelle materie di competenza

[312] Famiglietti, La "sicurezza urbana": tra approcci sociologici e (difficoltà di) inquadramento giuridico ordinamentale, in Caringella F., Iannuzzi A., Levita L., Manuale di diritto di pubblica sicurezza, Roma, Dike Giuridica Editrice, 2013, pagg 221-222
[313] Corte Costituzionale, n. 115/2011

delle Regioni e delle Province Autonome. La Consulta ha in questa occasione qualificato la sicurezza urbana come una declinazione della funzione di polizia di sicurezza, poiché sia il d.l. 92/2008, sia il decreto ministeriale attuativo, si richiamano all'articolo 117 comma secondo lettera h) della Costituzione. L'indirizzo impresso dalla Consulta con la pronuncia del 2009 è stato seguito anche nella successiva sentenza n. 226/2010. La sentenza n.226/2010 aveva ad oggetto la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 3 commi 40, 41, 42 e 43 della legge 15 giugno 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), promossi dalle Regioni Toscana, Emilia Romagna e Umbria, per violazione dell'art. 117 commi secondo lettera h), quarto e sesto della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione. In sostanza per i ricorrenti la norme contenute nei commi impugnati dell'articolo 3 legge n.94/2009, relative alla collaborazione di associazioni di privati cittadini alla tutela della sicurezza urbana e alla prevenzione di situazioni di disagio sociale, risultavano lesive delle prerogative regionali in materia. In particolare, la vaghezza e genericità dei concetti "sicurezza urbana" e "disagio sociale", contenuti nel comma 40, sarebbero idonei a svuotare di contenuto le competenze della Regione. La Consulta, in questa occasione, ha rilevato come il concetto di "sicurezza urbana", come funzione statale, utilizzato dal legislatore non è idoneo a provocare alcuna lesione alle competenze regionali in materia, poiché lo stesso deve essere inteso, come già statuito dalla stessa Consulta nella pronuncia n. 196/2009, come limitato a quell'insieme di attività finalizzate alla prevenzione e alla repressione dei reati. Discorso diverso, invece, è quello relativo al concetto di "disagio sociale". La Corte ha evidenziato come "la genericità del termine possa costituire il presupposto per un'invasione da parte del legislatore delle prerogative di competenza regionale relative alla sfera delle "politiche sociali", materia ricadente nella competenza legislativa residuale delle Regioni"[314]. Secondo la corte, le competenze statali relativa all'attività di prevenzione delle situazioni di "disagio sociale" deve ritenersi limitata a quelle situazioni di "disagio sociale" che "traducendosi in fattori criminogeni, determinino un concreto pericolo di commissione di fatti penalmente rilevanti"[315]. Al di fuori di quest'area, gli interventi volti ad intervenire nella generalità delle situazioni, protratte nel tempo, nelle quali un soggetto "non è in grado di utilizzare le proprie risorse e le opportunità offerte della società"[316], rientrano nella potestà legislativa esclusiva regionale. Come ha evidenziato autorevole dottrina "secondo la Corte, non competono al legislatore regionale interventi connotati in senso prettamente securitario e, al contempo, ogni intervento del legislatore statale in materia di ordine pubblico e sicurezza è costituzionalmente legittimo solo se strumentale alla prevenzione e repressione dei reati"[317].

[314] Corte costituzionale, n. 226/2010
[315] Corte costituzionale, n. 226/2010
[316] Definizione del concetto di "disagio sociale" contenuta nel comma 40 articolo 3 legge n. 94/2009
[317] Bascherini, A mezzanotte va la ronda… Osservazioni in tema di sicurezza attorno alla sentenza della Corte costituzionale n. 226/2010, in "Costituzionalismo.it", n.1

3.3. I poteri di ordinanza del sindaco dopo gli interventi della giurisprudenza amministrativa e costituzionale

A seguito degli interventi della Corte costituzionale risulta più chiara la portata concreta dei poteri sindacali di ordinanza ex articolo 54 del Tuel in materia di sicurezza urbana. La sentenza n. 115/2011 della Corte costituzionale ha riconosciuto la sussistenza di un potere di ordinanza "ordinario" che la nuova formulazione dell'articolo 54, dopo la novella del 2008, ha conferito al sindaco. Questo potere "ordinario" si affianca a quello di intervenire in via straordinaria, attraverso provvedimenti contingibili e urgenti, per prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. Tuttavia, l'esercizio del potere "ordinario" di ordinanza non può essere caratterizzato da una discrezionalità priva di limiti, se non quello finalistico che il legislatore ha identificato, appunto, nel fine di "prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana". Mentre questo limite finalistico pare adeguato e giustificato quando il sindaco si trova ad esercitare poteri straordinari, proprio per la necessità di provvedere con la massima urgenza e per l'eccezionalità della situazione da fronteggiare, lo stesso non pare invece adeguato per fornire un argine all'ampiezza di quelli che il legislatore ha inteso qualificare come poteri ordinari. Nel caso dell'esercizio di poteri ordinari, è necessario che tale potere sia conferito attraverso puntuali disposizioni che ne delimitino l'esercizio in modo da determinarne il contenuto e le modalità e garantire sempre una, pur elastica, copertura legislativa all'azione amministrativa, secondo le previsioni di cui agli articoli 23 e 97 della Costituzione. Esempio di conferimento di un potere ordinario di ordinanza da parte di una puntuale disposizione normativa può essere considerato la previsione di cui all'art. 50 comma 7-bis del TUEL. La disposizione conferisce al sindaco di disporre con "ordinanza non contingibile ed urgente", e quindi, "ordinaria", limitazioni in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche, per un periodo comunque non superiore a trenta giorni, al fine di assicurare il soddisfacimento delle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti nonché dell'ambiente e del patrimonio culturale in determinate aree delle città interessate da afflusso particolarmente rilevante di persone o in altre aree interessate da fenomeni di aggregazione notturna[318], e nel rispetto dell'articolo 7 della legge 7 agosto 1990 n. 241[319]. È evidente come in questo caso la disposizione legislativa predetermini in maniera compiuta i presupposti per l'attivazione del potere, le finalità che la norma si prefigge di raggiungere e soprattutto indica in maniera puntuale l'ambito temporale all'interno del

[318] Articolo 50 comma 7-bis TUEL

[319] L'articolo 7 legge n.241/1990, intitolato "Comunicazione di avvio del procedimento", impone alla pubblica amministrazione l'obbligo di comunicare l'avvio del procedimento amministrativo ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti e a quelli che per legge devono intervenirvi, in assenza di ragioni di impedimento derivanti da esigenze particolari di celerità. L'obbligo di comunicazione è finalizzato a consentire ai privati la partecipazione al procedimento, per permettergli un'adeguata conoscenza degli interessi oggetto dell'attività amministrativa.

quale il provvedimento può produrre i propri effetti. Così delimitato, il potere sindacale c.d. "ordinario" appare rispettoso del principio di legalità sostanziale.

3.3.1. Segue: la delimitazione dell'esercizio dei poteri c.d. contingibili ed urgenti

Anche l'esercizio dei poteri contingibili e urgenti, in situazioni connotate da "straordinarietà" è stato oggetto di una revisione a seguito degli sviluppi della giurisprudenza amministrativa e costituzionale. Da una lettura superficiale degli articoli 50 e 54 comma quarto TUEL parrebbe che l'esercizio di siffatti poteri sia legittimo in tutti i casi in cui ricorrano i presupposti, generali e non tipizzati, che il legislatore ha indicato nel testo dei due articoli. Proprio la generalità e la non tipizzazione dei presupposti di attivazione di siffatti poteri, oltre all' "abuso" che spesso alcuni sindaci hanno fatto di tale potere, hanno spinto la dottrina ad interrogarsi su una possibile "delimitazione" dei poteri "straordinari" conferiti ai sindaci dagli articoli 50 e 54 comma quarto TUEL. La dottrina, nel tentativo di conformare anche i poteri c.d. "straordinari" sussistenti in capo al Sindaco, ha ritenuto applicabili alle situazioni afferenti agli articoli 50 e 54 TUEL alcuni principi rinvenibili nella giurisprudenza costituzionale, relativi a precedenti pronunce della Corte costituzionale in relazione a situazioni, in un certo senso, riconducibili ad un utilizzo di poteri c.d. "straordinari". In particolare, con la pronuncia n.8 del 1956, già richiamata in precedenza nella presente trattazione, la Corte costituzionale, pronunciandosi sulla legittimità costituzionale dei poteri straordinari di ordinanza conferiti dall'art. 2 TULPS al Prefetto, ha ritenuto gli stessi conformi al dettato costituzionale, al ricorrere però di determinati presupposti indefettibili. In particolare, il potere straordinario di ordinanza del Prefetto è legittimo qualora sia connotato da "efficacia limitata nel tempo in relazione ai dettami della necessità e dell'urgenza; adeguata motivazione; efficace pubblicazione nei casi in cui il provvedimento non abbia carattere individuale; conformità del provvedimento stesso ai principi dell'ordinamento giuridico"[320]. Con la sentenza n. 201/1987 la Consulta ha inoltre statuito che per l'esercizio dei poteri di ordinanza da parte di autorità amministrative sia necessaria una specifica autorizzazione legislativa che, anche senza disciplinare il contenuto dell'atto, che può per questo considerarsi "libero", individui il presupposto, la materia, le finalità dell'intervento e l'autorità legittimata[321]. Nella stessa pronuncia, la Corte ha inoltre affermato come le ordinanze c.d. "straordinarie" possono derogare ma non abrogare o modificare la normativa primaria. Il contenuto delle disposizioni derogatorie deve rispettare le garanzie costituzionali, in special modo le riserve di legge, assolute e/o relative e l'esercizio dei poteri deve essere adeguato alle dimensioni, territoriali e temporali, della concreta situazione di fatto da fronteggiare[322]. La successiva sentenza n. 127/1995 ha rimarcato quanto

[320] Corte costituzionale n. 8/1956
[321] Corte costituzionale n. 201/1987
[322] Corte costituzionale n. 201/1987

già disposto dalla Corte in precedenza, sottolineando come il carattere di deroga della normativa primaria del quale sono dotate le ordinanze c.d. "straordinarie" deve essere temporalmente limitato e non può, in nessun caso, tradursi in una abrogazione o modifica della normativa vigente[323]. I principi generali individuati dalla Consulta nelle citate pronunce devono estendersi anche ai casi di esercizio dei poteri sindacali di ordinanza c.d. "straordinari". Ne risulta individuato in tal modo la cornice costituzionale nei quali tali poteri sono inquadrati ed i limiti ai quali gli stessi vengono sottoposti. Da un punto di vista "esterno" le ordinanze sindacali contingibili ed urgenti devono chiaramente essere conformi ai principi generali dell'ordinamento, al diritto dell'unione europea ed ovviamente ai principi costituzionali. Le stesse, invece, come già sottolineato, possono apportare deroghe, seppure temporalmente limitate, a norme legislative di rango primario. Le ordinanze di necessità e urgenza richiedono, come presupposto oggettivo, che siano emanate per far fronte a situazioni straordinarie, per fronteggiate le quali l'ordinamento non fornisce strumenti ordinari. L'eccezionalità della situazione consente una deroga al principio di tipicità degli atti amministrativi, come ad esempio già previsto per altre tipologie di atti tipici del settore della pubblica sicurezza, ad esempio le ordinanze emanabili dal Prefetto ai sensi dell'articolo 2 del TULPS. Viceversa, la sussistenza di uno strumento, legislativamente previsto, per far fronte ad una determinata situazione di pericolo, esclude la possibilità di ricorrere all'innominato e atipico potere di ordinanza contingibile e urgente. Ulteriori principi cardine dell'utilizzo di siffatti poteri da parte del sindaco deve essere quello di "proporzionalità" e "adeguatezza" delle misure adottate. Le misure adottate devono essere adeguate all'obiettivo da perseguire e proporzioniate, anche in riferimento alla realtà territoriale nella quale il provvedimento dovrà trovare concreta attuazione. La sussistenza di questi presupposti deve essere valutata *ex ante* e dovrà trovare adeguato rilievo nella motivazione dell'ordinanza. Come sottolineato in dottrina, "diventa così cruciale l'aspetto motivazionale del provvedimento *extra ordinem.* L'adeguatezza della motivazione risulta fondamentale, non solo in quanto funzionale a giustificare sul piano estrinseco l'emanazione del provvedimento, ma soprattutto in quanto strumentale ad una rappresentazione della razionalità intrinseca delle scelte del sindaco ai fini della verifica della correttezza sostanziale dell'esercizio di tale potere"[324].

[323] Corte costituzionale n. 127/1995

[324] Ursi, La sicurezza pubblica, Bologna, Il Mulino, 2022, pag. 196

3.4. Considerazioni finali sulla natura dei poteri sindacali di ordinanza

Avendo individuato la portata del potere sindacale ex articolo 54 TUEL, resta da provare a rispondere alla domanda richiamata nel paragrafo 3.2. sul corretto inquadramento della natura giuridica di tale potere. Come già rilevato, il legislatore del 2008 pare avere avuto come riferimento, nell'elaborazione del concetto di sicurezza urbana, il paradigma tradizionale dell' "ordine pubblico e sicurezza". Nell'elaborazione del legislatore la "sicurezza urbana" costituisce una funzione statale, che costituisce una specificazione della funzione di "ordine pubblico e sicurezza". Ma già all'indomani della novella del 2008, parte della dottrina ha sollevato dei dubbi relativi al suddetto inquadramento della materia. In particolare, secondo questo filone dottrinale, e come già sottolineato, la "sicurezza urbana" sarebbe una materia particolare che si caratterizzerebbe per essere il prodotto di un bilanciamento fra le prerogative statali in tema di sicurezza pubblica e l'esigenza di valorizzare il ruolo degli enti locali. In particolare, si è già richiamata l'attenzione sulla riflessione di Pajno, e su come, nella sua concezione la sicurezza urbana sia "un' esperienza caratterizzata da profili riconducibili alla nozione tradizionale di sicurezza pubblica, e da profili propri dell'intervento dei poteri locali"[325]. La dottrina contraria all'inquadramento della "sicurezza urbana" nell'ambito della nozione statale tradizionale della sicurezza pubblica ha, inoltre, evidenziato come far rientrare il concetto di "sicurezza urbana" nelle competenze statali genererebbe problemi di compatibilità con il tradizionale modello organizzativo della pubblica sicurezza. Problematiche che non sarebbero state adeguatamente affrontate e chiarite dalla giurisprudenza costituzionale. Qualificare i poteri di ordinanza sindacale ex articolo 54 TUEL come poteri concernenti l'esercizio di una funzione statale relativa ad aspetti specifici dei profili dell' "ordine pubblico e sicurezza" significherebbe implicitamente ammettere la piena qualificazione del sindaco come "autorità locale di pubblica sicurezza". Affermazione che, però, non trova riscontro nel complessivo assetto organizzativo-funzionale del sistema della pubblica sicurezza. Giova ricordare, infatti, che la legge n. 121/1981 attribuisce la qualifica di autorità locali di pubblica sicurezza esclusivamente al "Questore del capoluogo di provincia" e ai "funzionari preposti ai commissariati di polizia aventi competenza negli altri comuni". Il sindaco è chiamato a partecipare all'amministrazione della pubblica sicurezza, quale ufficiale del governo, solo in via residuale, esclusivamente nei comuni ove non siano istituiti commissariati di pubblica sicurezza. Nell'esercizio delle sue funzioni in materia di sicurezza pubblica, inoltre, il sindaco non assume formalmente la veste di "autorità di pubblica sicurezza", ma esercita le proprie attribuzioni in materia riferendosi alla propria qualifica di "ufficiale di governo". È possibile notare come anche le modifiche normative succedutesi nel tempo hanno inteso inserirsi nel solco tracciato dalla legge n.121. Il decreto legislativo n. 279/1999 ("Disposizioni integrative del decreto legislativo n. 112/1998, in materia di composizione e funzionamento del Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza

[325] Pajno, La "sicurezza urbana" tra poteri impliciti e inflazione normativa, in La sicurezza pubblica, a cura di A. Pajno, Astrid-online.it, (https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Pajn/Pajno_La-Sicurezza-Urbana.pdf), pag. 10

Pubblica), nel riformare la struttura del comitato provinciale, ha previsto la partecipazione istituzionalizzata al Comitato, quale componente di diritto, soltanto del Sindaco del Comune capoluogo di Provincia. La partecipazione dei sindaci degli altri Comuni non capoluogo è invece stata prevista in via soltanto facoltativa, su volontà del Prefetto, quando il Comitato discuta di questione attinenti i rispettivi ambiti territoriali. Il legislatore ha, inoltre, attribuito al Sindaco del Comune capoluogo di Provincia di disporre la convocazione del comitato provinciale quando ritenga necessario portare all'attenzione del consesso questioni attinenti alla sicurezza della comunità locale o per la prevenzione di tensioni o conflitti sociali che possono comportare turbamenti dell'ordine o della sicurezza pubblica in ambito comunale. Quando ricorrono le predette situazioni, inoltre, il Sindaco del Comune capoluogo ha anche facoltà di integrare l'ordine del giorno del comitato già eventualmente convocato dal Prefetto. In questo senso il limitare la partecipazione al Comitato provinciale, come componente di diritto, al solo sindaco del Comune capoluogo di provincia è indice del fatto che il legislatore ha previsto la partecipazione dello stesso in veste di ufficiale di governo, chiamato a portare in sede di comitato le istanze delle realtà territoriali, e non in quanto titolare di una presunta qualifica di "autorità di pubblica sicurezza". Fondandosi su queste argomentazioni, parte della dottrina (Famiglietti) ha tentato di fornire una lettura diversa della natura dei poteri sindacali in materia di sicurezza urbana. Secondo Famiglietti, l'area e il perimetro della sicurezza urbana sono da tenere ben distinti da quelli della sicurezza pubblica, "risultando il contenitore di una serie diversa di cose"[326]. Ancora, la sicurezza urbana farebbe riferimento ad un concetto dell' "aspetto lato" di sicurezza, distinguendosi dall'ordine e la sicurezza pubblica affidate alla cura dell'Autorità di pubblica sicurezza e delle forze di polizia. In questo senso, il potere di ordinanza sindacale sarebbe concepito e strutturato per assicurare il corretto funzionamento di una data "cosa" o di uno specifico settore nella sua oggettività[327]. Il sindaco, in quest'ottica, è chiamato a contrastare le situazioni di isolamento e degrado urbano per salvaguardare la libera e sicura fruibilità del contesto urbano, per prevenire l'insorgere di fenomeni legati alla criminalità. Per questo filone dottrinale (Pajno e Famiglietti) i poteri sindacali in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana andrebbero intesi come espressione di funzioni di polizia amministrativa ad un livello statale, consistendo in un "punto di intersezione tra materie e competenze diverse, tra l'azione tipica di pubblica sicurezza dello Stato e l'esercizio di compiti di gestione delle condizioni socio-economiche dei territori degli enti locali"[328]. Secondo la ricostruzione di questo filone dottrinale (Pajno e Famiglietti) andrebbe superata la dicotomia emergente dall'articolo 117 della Costituzione, che pone una distinzione netta tra la materia dell' "ordine pubblico e sicurezza" conferita alla competenza statale e la "polizia amministrativa regionale e locale" conferita in sede di decentramento alla competenza regionale e locale. La materia della "sicurezza

[326] Famiglietti F., La "sicurezza urbana": tra approcci sociologici e (difficoltà di) inquadramento giuridico-ordinamentale, in Caringella, Iannuzzi, Levita, Manuale di diritto di pubblica sicurezza, Roma, Dike Giuridica Editrice, 2013
[327] Famiglietti F., La "sicurezza urbana": tra approcci sociologici e (difficoltà di) inquadramento giuridico-ordinamentale, in Caringella F., Iannuzzi A., Levita L., Manuale di diritto di pubblica sicurezza, Roma, Dike giuridica editrice, 2013
[328] Pajno, La "sicurezza urbana" tra poteri impliciti e inflazione normativa, in La sicurezza pubblica, a cura di A. Pajno, Astrid-online.it, https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Pajn/Pajno_La-Sicurezza-Urbana.pdf

urbana" sarebbe invece riconducibili ad un *tertium genus* e riguarderebbe l'esercizio di funzioni tipiche della "polizia amministrativa" ma riconducibili ad un "livello statale", proprio perché il sindaco adotta i provvedimenti in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana quale ufficiale di governo, e quindi nella veste di un organo statale[329]. I dati normativi che sorreggono una siffatta ricostruzione sono stati individuati da Famiglietti nella stessa formulazione dell'articolo 54 TUEL oltre che nell'articolo 160 del decreto legislativo n. 112/1998. La formulazione dell'articolo 54 TUEL richiama poteri che sono espressione di funzioni statali differenti. In particolare, il testo dell'articolo, oltre a richiamare attività che esulano dalle funzioni più propriamente di "sicurezza pubblica" quali la tenuta dei registri civili e di popolazione e gli adempimenti demandati al sindaco dalle leggi in materia elettorale, di leva militare e di statistica, fornisce un'elencazione delle funzioni sindacali relative alla materia dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblico, richiamando attività distinte, espressione di funzioni di diversa natura. L'art. 54 lettera a) prevede che il sindaco sovrintende all'emanazione degli atti che gli sono attribuiti dalla legge e dai regolamenti in materia di *ordine e sicurezza pubblica*[330]; la lettera b) quelle relative allo svolgimento delle funzioni affidategli dalla legge in materia di *pubblica sicurezza* e di polizia[331] giudiziaria; la lettera c) conferisce al sindaco la potestà di sovrintendere alla vigilanza su tutto quanto possa interessare *la sicurezza e l'ordine pubblico*, informandone preventivamente il Prefetto[332]; il comma 4, invece, richiama l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana come finalità dei provvedimenti di ordinanza che il sindaco è competente ad emanare. È evidente che i numerosi e diversificati compiti del sindaco in materia non possano tuti essere ricondotti alla nozione di "sicurezza pubblica", ma ricadano in parte anche nelle funzioni proprie di polizia amministrativa. Una conferma in tal senso è fornita dall'art. 160 del decreto legislativo n. 112/1998, che fa espresso riferimento ad una *polizia amministrativa statale.* La norma di legge prevede che "sono conservati allo Stato le funzioni e i compiti di polizia amministrativa" nelle materie riservate all'amministrazione attiva dello Stato, indicate in maniera tassativa nell'articolo 1 comma terzo della legge n. 59/1997, già richiamato all'inizio del capitolo. In questo senso, le attribuzioni del sindaco quale ufficiale del governo in materia di sicurezza urbana sarebbero riconducibili in parte alla materia della polizia di sicurezza, in parte alle funzioni più propriamente di polizia amministrativa, riconducibili ad una dimensione statale. Secondo Famiglietti, dunque, "le funzioni del sindaco esprimerebbero *modalità diverse di tutela*, riconducibili però tutte alla titolarità esclusiva dello Stato per lo spessore (primario e fondamentale) dei beni-interessi stessi ovvero, per dirla con una terminologia coerente con l'attuale formulazione dell'articolo 118 comma primo della Costituzione, perché pongono "esigenze di esercizio unitario"[333].

[329] Così, in particolare, Famiglietti F., La "sicurezza urbana". Tra approcci sociologici e (difficoltà di) inquadramento giuridico-ordinamentale, in Caringella F., Iannuzzi A., Levita L., Manuale di diritto di pubblica sicurezza, Roma, Dike giuridica editrice, 2013
[330] Art. 54 comma primo lettera a)
[331] Art. 54 comma primo lettera b)
[332] Art. 54 comma primo lettera c)
[333] Famiglietti F., La "sicurezza urbana": tra approcci sociologici e (difficoltà di) inquadramento giuridico-ordinamentale, in Caringella F., Iannuzzi A., Levita L., Manuale di diritto di pubblica sicurezza, Roma, Dike Giuridica Editrice, 2013

4. Il D.L. n.14/2017 e la "sicurezza integrata"

Nel tentativo di far fronte alle criticità sollevate dalla novella del 2008, in particolare in relazione all'assetto organizzativo del sistema della pubblica sicurezza a livello locale e al problema del coordinamento tra i diversi livelli istituzionali, il legislatore è intervenuto con il decreto legge n. 14/2017 c.d. "decreto Minniti", convertito con modificazioni in legge n. 48/2017. Il c.d. "decreto Minniti" disegna un modello integrato di politiche di sicurezza a livello territoriale che costituisce la prima attuazione della previsione contenuta nell'articolo 118 comma terzo della Costituzione. Autorevole dottrina ha affermato che "l'obiettivo è quello di prefigurare un sistema unitario di interventi, anche coordinati, in materia di sicurezza nelle città, da realizzare in un'ottica di rete e nel rispetto del principio della leale collaborazione"[334]. Il decreto ha come oggetto centrale lo sviluppo di politiche e azioni di "sicurezza integrata". La "sicurezza integrata" viene definita nell'articolo 1 come "l'insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e di Bolzano e dagli enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali, al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali"[335]. In applicazione della previsione dell'articolo 118 terzo comma della Costituzione, il legislatore ha inteso identificare un quadro di collaborazione istituzionale basato sulla valorizzazione dei moduli pattizi di coordinamento. Ad un primo livello di programmazione della collaborazione si pongono le "Linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata" previste dall'articolo 2 del decreto. L'obiettivo delle "linee generali" è quello di coordinare, per lo svolgimento di attività di interesse comune, l'esercizio delle competenze dei soggetti istituzionali coinvolti, anche con riferimento alla collaborazione tra le forze di polizia e la polizia locale (…)"[336]. Il legislatore ha previsto che le "linee generali" siano adottate su proposta del ministro dell'interno, con un accordo sancito a livello di conferenza unificata Stato-Regioni. È evidente, dunque, il ruolo di propulsore che il ministro dell'interno riveste, essendogli riconosciuta la prerogativa di proporre le linee di indirizzo fondamentali e, dunque, i contenuti e i limiti della cooperazione istituzionale. La designazione della Conferenza unificata come luogo di concertazione delle linee di collaborazione rappresenta il vero tratto innovativo della disciplina del decreto e favorisce un coinvolgimento costante di tutte le componenti territoriali chiamate a partecipare alle politiche di sicurezza. Autorevole dottrina ha sottolineato come la definizione e l'individuazione degli strumenti per la promozione della sicurezza integrata è stata demandata dal legislatore ad un sistema di pianificazione "a cascata"[337]. Le linee generali definiscono, inoltre, l'architrave del sistema che poi si declina su un secondo livello programmatorio, che riguarda la collaborazione, da un lato, tra Stato e Regioni, e, dall'altro, tra Stato e autonomie locali con

[334] Ursi, La sicurezza pubblica, Bologna, Il Mulino, 2022
[335] Articolo 1 comma secondo d.l. 14/2017
[336] Articolo 2 comma primo d.l. 14/2017
[337] Antonelli, La sicurezza delle città tra diritti e amministrazione, Padova, CEDAM, 2018

riferimento alla sicurezza urbana[338]. L'articolo 3 del decreto prevede che, proprio in attuazione delle "linee generali", lo Stato e le Regioni (oltre che le Province Autonome di Trento e di Bolzano) possono concludere specifici accordi per la promozione della sicurezza integrata, anche diretti a disciplinare gli interventi a sostegno della formazione e dell'aggiornamento professionale del personale della polizia locale[339]. In questo senso lo Stato e le Regioni, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono, cooperando, a coordinare gli interventi relativi alle politiche di sicurezza. Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano possono, in tal modo, sostenere, nell'ambito delle proprie competenze e funzioni, iniziative e progetti volti ad attuare interventi di promozione della sicurezza integrata nel territorio di riferimento, ivi inclusa l'adozione di misure di sostegno finanziario a favore dei comuni maggiormente interessati da fenomeni di criminalità diffusa[340]. Lo Stato, invece, nelle attività di programmazione e di predisposizione degli interventi di rimodulazione dei presidi di sicurezza territoriale, anche finalizzati al rafforzamento degli stessi in zone caratterizzate da alti tassi di disagio e criminalità, deve tenere conto di quanto emerso in sede di conclusione degli accordi con le Regioni[341]. A livello locale, i sindaci e i prefetti possono sottoscrivere appositi "patti" per la sicurezza urbana, nel rispetto delle "linee guida" adottate dalla Conferenza Stato-Città, su proposta del Ministro dell'interno. Le finalità di questi "patti" sono individuati dal legislatore nella: a) prevenzione e contrasto dei fenomeni di criminalità diffusa e predatoria, attraverso interventi di prossimità, nelle zone maggiormente interessate da degrado, anche attraverso il coinvolgimento di associazioni di volontari e sistemi di videosorveglianza; b) promozione e tutela della legalità, anche attraverso iniziative di dissuasione di ogni forma di condotta illecita, con particolare riferimento alla occupazione abusiva di immobili, al commercio di beni contraffatti e ad altri comportamenti che impediscano la libera fruizione degli spazi pubblici; c) promozione del rispetto del decoro urbano, con particolare riferimento alle aree urbane su cui siano insediati plessi scolastici e universitari, musei, aree archeologiche o protette, parchi pubblici e altri luoghi interessati da consistenti flussi turistici; d) promozione dell'inclusione sociale, della protezione e della solidarietà sociale mediante azioni e progetti per l'eliminazione di fattori di marginalità, anche valorizzando la collaborazione con enti o associazioni operanti nel privato sociale[342]. Le istanze di una maggiore condivisione delle politiche integrate di sicurezza in ambito locale hanno spinto il legislatore a prevedere, all'articolo 6, l'istituzione di un comitato metropolitano, copresieduto dal Prefetto e dal Sindaco della Città metropolitana, con funzioni di analisi, valutazione e confronto sulle tematiche di sicurezza urbana relative al territorio della città metropolitana. Al comitato sono chiamati a partecipare anche il Sindaco del Comune capoluogo, qualora non coincida con il sindaco metropolitano, e i Sindaci dei comuni dei territori interessati dall'ordine del giorno. Il Prefetto e il Sindaco metropolitano possono, inoltre, chiamare a

[338] Ursi, La sicurezza pubblica, Il Mulino, 2022
[339] Articolo 3 comma primo d.l. 14/2017
[340] Articolo 3 comma secondo d.l. 14/2017
[341] Articolo 3 comma terzo d.l. 14/2017
[342] Articolo 5 comma secondo d.l. 14/2017

partecipare alle riunioni anche "soggetti pubblici e privati dell'ambito territoriale interessato"[343]. Nel disegno del legislatore, il Comitato metropolitano è stato pensato come organismo da affiancare al Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica, del quale restano ferme le competenze e le funzioni. In questo senso, il Comitato metropolitano dovrebbe limitarsi alla semplice analisi di contesto e di valutazione delle strategie di sicurezza che riguardano l'ambito della città metropolitana[344]. L'assetto designato dal legislatore del 2017 sembra dunque muoversi su due "binari paralleli", aventi entrambi un punto di riferimento essenziale nelle "linee generali" per la promozione della sicurezza integrata, a partire dalle quali potranno essere successivamente conclusi, da un lato, specifici "accordi per la promozione della sicurezza integrata" tra Stato, Regioni e Province autonome e, dall'altro, i "patti per l'attuazione della sicurezza urbana" tra Prefetti e Sindaci; questi ultimi dovranno, tuttavia, rispettare anche le specifiche "linee guida" in materia[345].

4.1. Le modifiche del D.L. n. 14/2017 al potere sindacale di ordinanza in materia di "sicurezza urbana"

Il secondo settore di intervento del d.l. 14/2017 riguarda i poteri sindacali di ordinanza in materia di sicurezza urbana. Il sistema di integrazione tra livello statale e livello regionale viene replicato, pur in maniera più dettagliata, nella dimensione della sicurezza urbana, la quale si configura quale uno degli anelli della più ampia sicurezza integrata[346]. Il legislatore, all'articolo 4 del decreto, ha inteso fornire una nuova definizione di "sicurezza urbana". Definita come "il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione urbanistica, sociale e culturale e recupero delle aree o dei siti degradati, l'eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione della cultura del rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile"[347]. La nuova nozione di sicurezza urbana emergente dal decreto appare sicuramente di più ampia portata rispetto alla precedente contenuta nel TUEL. Secondo Giupponi, il D.L. n.14/2017 tenta di recepire le indicazioni fornite dalla Corte

[343] Articolo 6 d.l. 14/2017
[344] Ursi, La sicurezza pubblica, Il Mulino, 2022
[345] Giupponi, Sicurezza integrata e sicurezza urbana nel Decreto legge n. 14/2017, in "Le Istituzioni del Federalismo", n.1/2017, https://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_1_2017/Intero.pdf
[346] Giupponi, Sicurezza integrata e sicurezza urbana nel Decreto legge n. 14/2017, in "Le Istituzioni del Federalismo", n.1/2017, https://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_1_2017/Intero.pdf
[347] Articolo 4 d.l. 14/2017

costituzionale con la sentenza n. 115/2011, definendo in maniera più chiara e puntuale la portata dell'ambito degli interventi dei poteri sindacali di ordinanza, fornendo una definizione dei concetti di "incolumità pubblica" e "sicurezza urbana" più puntuale rispetto a quanto fatto dal D.M. del 2008[348]. Il D.L. 14/2017 è intervenuto, ampliandoli, anche sui poteri di ordinanza del sindaco ex articolo 50 TUEL. L'articolo 8 del D.L. del 2017, modificando l'articolo 50 comma 5 TUEL, prevede che il sindaco possa intervenire con provvedimenti contingibili e urgenti in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica di interesse esclusivamente locale, anche "in relazione all'urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti, anche intervenendo in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche"[349]. Come evidenziato da Giupponi, "si tratta indubbiamente di un ampliamento dei poteri esercitabili dal Sindaco quale rappresentante della comunità locale e nell'esercizio delle sue competenze amministrative, al di fuori di ogni vincolo gerarchico nei confronti del Prefetto e del Ministro dell'Interno, che invece caratterizza l'esercizio dei poteri ex articolo 54 quarto comma TUEL"[350]. Ma il legislatore non ha fornito degli indici normativi in grado di segnalare quando il Sindaco sarà chiamato ad agire nella veste di ufficiale di governo e quando, invece, nella veste di rappresentante dell'ente locale. Non fornendo degli strumenti in grado di far orientare non solo gli addetti ai lavori, tra cui figura *in primis* lo stesso primo cittadini, ma anche l'opinione pubblica, si continua a delineare una disciplina "nebulosa" e, in quanto tale, suscettibile di abusi o distorsioni. Se a ciò si aggiunge la mancata puntualizzazione di determinati concetti richiamati dalla disciplina normativa, che suscitano dei dubbi di compatibilità rispetto ai principi espressi sul tema dalla giurisprudenza costituzionale, ne deriva che, nel complesso, il quadro normativo tracciato dal legislatore del 2017 non sembra abbia raggiunto i risultati che si poneva, in termini di "chiarificazione" dell'apparato normativo.

[348] Giupponi, Sicurezza integrata e sicurezza urbana nel Decreto legge n. 14/2017, in "Le Istituzioni del Federalismo", n.1/2017, https://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_1_2017/Intero.pdf
[349] Articolo 8 d.l. 14/2017
[350] Giupponi T., Sicurezza integrata e sicurezza urbana nel Decreto legge n. 14/2017, in "Le istituzioni del Federalismo, n.1/2017, https://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_1_2017/Intero.pdf

5. La "sicurezza sussidiaria" e la partecipazione dei privati al settore della sicurezza

Le innovazioni introdotte nel sistema a partire dalla fine degli anni '90 del secolo scorso hanno prodotto quello che dottrina autorevole ha definito un "profondo mutamento nella governance dell'amministrazione della pubblica sicurezza" (Famiglietti). La teorizzazione di una sicurezza partecipata e condivisa e l'affermazione di modelli di sicurezza "partecipati" hanno contribuito a scardinare l'assetto unitario che il sistema della pubblica pareva avesse assunto all'indomani della riforma del 1981. Il sistema, che pareva aver assunto un certo equilibrio dopo la riforma, e caratterizzatosi per una visione ed una struttura chiaramente "centralista" (*ad adiuvandum*, si può ricordare come il sistema della pubblica sicurezza sia rimasto uno dei pochi settori della pubblica amministrazione ancora caratterizzato da un modello improntato su un'organizzazione di tipo gerarchica e verticistica), è stato profondamente inciso dalle innovazioni legislative che hanno accentuato la rilevanza dei livelli di governo più prossimi e più vicini ai cittadini. La rilevanza delle autonomie territoriali ha generato una "frammentazione" dell'unità del sistema, uno dei prodotti più duraturi della riforma del 1981, e ha contribuito ad un notevole spostamento di compiti e funzioni verso istituzioni e soggetti tradizionalmente non appartenenti al settore della sicurezza, o che comunque non avevano mai assunto in precedenza ruoli e compiti così rilevanti. Ma questo spostamento del "baricentro" del sistema della sicurezza non ha avuto solo come prodotto il già ricordato ampliamento dei poteri sindacali e, di conseguenza, l'assunzione di centralità, nell'ambito del sistema, da parte del sindaco. I nuovi concetti di sicurezza "integrata" e "partecipata" hanno avuto come risultato anche il coinvolgimento nell'ambito del sistema di soggetti che si collocano all' "esterno" del settore. In questo contesto, ha trovato spazio la partecipazione dei soggetti privati al sistema della pubblica sicurezza. Il fondamento di questa innovazione può essere rinvenuto nell'articolo 118 comma quarto della Costituzione che, richiamando il principio di sussidiarietà, vuole favorire "l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale"[351]. La previsione dell'articolo 118 comma quarto ha consentito al legislatore di prevedere forme di partecipazione dei privati anche ad attività considerate tradizionalmente monopolio del potere pubblico. Tra queste attività rientra anche la sicurezza pubblica. È chiaro come la partecipazione dei privati al settore della sicurezza rappresenti una vera e propria "rivoluzione" per il sistema. In un certo senso, ne risulta modificata la stessa funzione e *ratio* ispiratrice del sistema. I privati, infatti, in quanto cittadini, in passato sono stati tradizionalmente i "beneficiari" dell'intervento dei soggetti preposti a funzioni di sicurezza. Abbiamo già visto come praticamente tutte gli interventi normativi afferenti al campo della pubblica sicurezza indicassero come finalità dell'intervento degli attori del sistema sicurezza, l' "incolumità dei cittadini" o, più in generale, l' "incolumità pubblica". Il conferimento a privati cittadini di attribuzioni e poteri tipici di quei soggetti appartenenti, in via istituzionale, al sistema della pubblica

[351] Articolo 118 quarto comma Costituzione

sicurezza ha, chiaramente, inciso anche sulla nozione e sui compiti tipici della sicurezza. Autorevole dottrina (Ursi) ha evidenziato come il tema della sicurezza si caratterizzi, oggi, per essere "un'obiettivo", al cui raggiungimento sono chiamati a concorrere attori appartenenti a livelli istituzionali di governo differenti, oltre che soggetti tradizionalmente non appartenenti al settore[352]. Sempre Ursi sottolinea come "l'apporto dei privati al settore della sicurezza realizza le esigenza della c.d. "sicurezza sussidiaria", in cui la dimensione preventiva si rivela, non solo nelle politiche pubbliche volte a migliorare complessivamente la qualità della vita, ma altresì nello svolgimento di attività strumentali, di ausilio, aggiuntive o integrative, che completano l'esercizio della funzione di polizia"[353]. Il concetto di "sicurezza sussidiaria" è composto da aspetti differenti. Il contributo dei privati al raggiungimento dell' "obiettivo" sicurezza può infatti avvenire sia attraverso lo svolgimento di attività retribuite nel settore della sicurezza, nel qual caso l'azione dei privati si caratterizza per avere dei tratti riconducibili ad una vera e propria attività imprenditoriale e che viene definita in dottrina, più propriamente, come "sicurezza complementare"; sia attraverso lo svolgimento di attività che hanno come finalità uno scopo di lucro, ma che assumono i tratti di una sorta di contributo "volontario" svolto da associazioni di cittadini o da singoli individui e che assume la connotazione di "sicurezza partecipata".

5.1. Fondamento e limiti delle attribuzioni dei privati in materia di sicurezza pubblica

La partecipazione dei privati a funzioni di pubblica sicurezza non è, in realtà, un'innovazione recente. Tracce di tentativi di inquadrare i cittadini in compiti e funzioni di pubblica sicurezza si rinvengono anche in disposizioni legislative risalenti. Ad esempio, l'articolo 24 della legge n.121/1981, in maniera generica, consente la collaborazione dei cittadini all'esercizio delle funzioni di polizia. Più nello specifico, la norma prevede che "la Polizia di Stato esercita le proprie funzioni al servizio delle istituzioni democratiche e dei cittadini, sollecitandone la collaborazione"[354]. La norma pone, insomma, un certo *favor* in relazione allo sviluppo di forme di collaborazione tra privati e, in questo caso, Polizia di Stato, puntando a promuovere innanzitutto delle forme di collaborazione e reciproca fiducia, che possano produrre degli effetti positivi per lo svolgimento dell'attività istituzionale della Polizia di Stato, e, di conseguenza, indirettamente, anche per la collettività. Importanza rivestono anche le previsioni degli articoli 133 e 134 TULPS, modificati da ultimo dal D.L. n.59/2008, convertito in legge n.101/2008. Attraverso la disciplina degli articoli 133 e 134 TULPS si prevede la possibilità per gli enti pubblici, gli enti collettivi e i privati di destinare "guardie particolari"

[352] Ursi, La sicurezza pubblica, Bologna, Il Mulino, 2022
[353] Ursi, La sicurezza pubblica, Bologna, Il Mulino, 2022
[354] Articolo 24 legge n. 121/1981

alla vigilanza o custodia delle loro proprietà mobiliari od immobiliari[355]. Lo svolgimento dell'opera di vigilanza o custodia è subordinata al rilascio di una licenza da parte del Prefetto. Si tratta di attività di vigilanza privata che assume una forma "attiva" e che può comportare l'uso di armi e lo svolgimento di attività in concorso con le forze di polizia. La previsione degli articoli 133 e 134 TULPS ha costituito, per il legislatore un modello, attraverso il quale ampliare il ricorso alla vigilanza privata in settori diversi, quali, ad esempio, quella della vigilanza notturna, del trasporto e della custodia di valori, della guardiania, del piantonamento. Come sottolineato dalla dottrina (Ursi) si è assistito, nel corso degli anni, ad un ampio allargamento dell'affidamento a soggetti privati di compiti e funzioni prima svolte dalle forze di polizia si è realizzato "dapprima attraverso la previsione della partecipazione dei privati ai servizi di controllo in ambito aeroportuale, realizzato con d.l. n. 9/1992, convertito con la legge n. 217/1992, e alla vigilanza venatoria, previsto dalla legge n. 157/1992. Successivamente la partecipazione dei privati è stata allargata alle attività di vigilanza di porti, aeroporti, ferrovie, stazioni metropolitane e linee di trasporto urbano prevista dal d.l. n. 144/2005"[356]. Dato l'ampliamento dei settori per i quali il legislatore ha previsto il conferimento di compiti ai privati, la giurisprudenza si è preoccupata di delimitare il novero delle attività rientranti nella nozione di sicurezza "sussidiaria". Pajno e Antonelli hanno sottolineato come siano state escluse dalle attività rientranti nella sicurezza "sussidiaria", ad esempio, le attività costituenti una mera esplicazione organizzata della libertà di difesa privata, seppur ricomprendenti attività di vigilanza o sicurezza, qual è ad esempio l'attività svolta dai portieri o la facoltà del datore di lavoro di attribuire o adibire una determinata categoria di prestatori di lavoro, privi della licenza prefettizia di guardia giurata, alle mansioni di vigilanza e tutela del proprio patrimonio mobiliare ed immobiliare all'interno dell'azienda[357]. Anche la giurisprudenza ha provveduto a delimitare l'ambito delle attività qualificabili come attività di "sicurezza sussidiaria". Il Consiglio di Stato ha statuito che non sono riconducibili al novero delle attività di sicurezza privata o sussidiaria: a) le attività volte alla cura principale di un interesse soggettivamente pubblico, in luogo di uno privato, che deve essere correlato alle proprietà mobiliari o immobiliari dei committenti; b) attività volte alla tutela di diritti diversi da quelli volti ad assicurare la pacifica e libera disponibilità dei beni mobili o immobili; c) le attività che implicano l'uso della forza per vincere una resistenza, dovendo la difesa privata ritenersi circoscritta ai casi di difesa legittima e proporzionata; d) le attività riguardanti la facoltà di arresto, che potrà essere esercitata in caso di sicurezza privata nei limiti in cui tale esercizio è consentito ai privati; e) le attività volte, in linea di principio, all'accertamento degli altrui illeciti[358]. Pajno e Antonelli sottolineano, inoltre, come un requisito fondamentale per la partecipazione dei privati nel sistema della sicurezza pubblica sia il possesso del requisito della professionalità, requisito che giustifica il collegamento funzionale delle attività di sicurezza privata nell'ambito delle più ampie finalità di salvaguardia dell'ordine e della sicurezza

[355] Articolo 133 primo comma TULPS
[356] Ursi, La sicurezza pubblica, Bologna, Il Mulino, 2022, pag. 207-208
[357] Pajno e Antonelli, La sicurezza urbana tra editti e ronde, in La sicurezza pubblica, a cura di A. Pajno, in Astrid-online.it, https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Pajn/Pajno_La-Sicurezza-Urbana.pdf
[358] Consiglio di Stato, sezione I, 14 Luglio 2004, parere n. 7556

pubblica, e il riconoscimento della qualità di pubblico ufficiale[359]. Per professionalità deve intendersi il fatto che l'attività del privato deve comunque caratterizzarsi per il fatto che si esplichi nel contesto di una attività imprenditoriale o lavorativa e, quindi, supponga il possesso in capo al privato di una serie di requisiti e caratteristiche funzionali a farlo ritenere idoneo ad esercitare la funzione allo stesso assegnata.

5.2. L'evoluzione delle forme di partecipazione dei privati nel settore della sicurezza pubblica

La legislazione più recente ha allargato, in maniera vistosa, l'ambito di intervento dei privati in attività e funzioni di sicurezza pubblica. La partecipazione dei privati alla sicurezza sembra, quindi, aver assunto una portata sistematica. Le esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica e di un utilizzo efficiente del personale appartenente alle forze di polizia hanno favorito queste forme di decentramento "orizzontale" dei compiti di sicurezza, in favore dei privati. Una decisiva virata verso l'integrazione dei privati in compiti e funzioni di sicurezza è stata realizzata dal legislatore a partire dall'emanazione dei c.d. "pacchetti sicurezza" del 2008-2009. In particolare, la legge n. 94/2009 richiamando in maniera espressa i concetti di "sicurezza sussidiaria" e "sicurezza complementare" ha allargato l'ambito di partecipazione dei privati. Anche in questo caso è la sussistenza di un contesto "emergenziale" a comportare lo sviluppo di una serie di istituti e previsioni volti ad allargare in maniera vistosa i compiti e le prerogative dei privati nel settore della sicurezza. Per dare un'idea degli sviluppi legislativi in materia, è opportuno analizzare alcuni dei nuovi ambiti di intervento che il legislatore ha conferito all'azione dei privati e provare a tracciare i possibili esiti futuri. Vi è da sottolineare come il legislatore abbia individuato dei settori di attività aperte alla partecipazione dei privati in maniera sempre "crescente". In un primo momento, il concorso dei privati cittadini in materia di sicurezza è stata delimitata ad una serie di attività destinate a svolgersi in ambiti spaziali "circoscritti". In tal modo i privati titolari di funzioni di sicurezza erano destinatari di attribuzioni che potevano essere eseguite solo in quel determinato luogo e non erano esercitabili al di fuori del perimetro individuato dal legislatore. Ciò concorreva a delimitare il settore di intervento concesso ai nuovi "attori", e accentuava il carattere "complementare" dell'azione dei privati rispetto alle attività dei soggetti tradizionali nel campo della sicurezza. L'attività dei privati doveva affiancarsi a quella della autorità di pubblica sicurezza, per rendere più efficiente ed efficace l'azione preventiva e repressiva. Questa concezione del ruolo dei privati è stata superata dalle nuove tendenze legislative che, invece, hanno consentito la costituzione di "gruppi di cittadini" titolari di compiti e attribuzioni in materia di sicurezza in grado di svolgere la propria attività di vigilanza e segnalazione potenzialmente su tutto il territorio cittadino Le c.d. "ronde" possono,

[359] Pajno e Antonelli, La sicurezza urbana tra editti e ronde, in La sicurezza pubblica, a cura di A. Pajno, in Astrid-online.it, https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Pajn/Pajno_La-Sicurezza-Urbana.pdf

infatti, svolgere la propria azione senza delimitazioni territoriali ben definite dal legislatore. Sebbene le prime esperienze di "volontari per la sicurezza" siano nati per operare in contesti ben delimitati dell'ambito cittadino, solitamente corrispondente ad un quartiere o una zona ben definita, la disciplina dettata dal legislatore del 2009 non individua in maniera esplicita alcuna delimitazione territoriale. Si può, dunque, affermare che queste nuove esperienze di partecipazione abbiano superato o stiano tentando di superare la logica della "complementarietà" verso una logica di vera e propria "integrazione partecipativa" dei privati operanti nel settore della sicurezza con le forze di polizia tradizionalmente titolari dei poteri di tutela e mantenimento dell'ordine pubblico. Nel prossimo paragrafo si darà conto di queste due prospettive, prendendo come modello per l'analisi, due differenti modelli individuati dal legislatore in tema di partecipazione dei privati in compiti di sicurezza, in un caso avente come riferimento la logica della complementarità, nell'altro avendo come modello ispiratore quello di un vero e proprio tentativo di "integrazione partecipativa" dell'attività dei privati nell'ambito istituzionale della pubblica sicurezza.

5.3. I servizi di controllo di spettacoli e i servizi di controllo degli impianti sportivi

Nella prospettiva della complementarità devono essere inquadrati i servizi di controllo di spettacoli ed intrattenimento in luoghi aperti al pubblico o in pubblici esercizi e i servizi di controllo negli impianti sportivi dove si svolgono competizioni calcistiche, che il legislatore del 2009 ha conferito ai privati, come singoli o come parte di associazioni aventi tale scopo sociale. L'articolo 3, commi 7-13, della legge n.94/2009 ha, infatti, previsto la possibilità per i gestori delle attività di intrattenimento e di spettacoli in luogo pubblico o aperti al pubblico di avvalersi di personale addetto ai servizi di controllo diverso dalla guardie giurate, i c.d. "buttafuori". Il suddetto personale deve essere iscritto in apposito elenco, tenuto dalla Prefettura, anche in forma telematica. Durante lo svolgimento dell'attività, è vietato l'utilizzo di armi, di oggetti atti ad offendere e di qualunque strumento di coazione fisica[360]. Inoltre, il personale addetto ai servizi di controllo non assume la qualifica né di "pubblico ufficiale" né di "incaricato di pubblico servizio". È evidente come il legislatore abbia inteso conferire al personale impiegato nei servizi di sicurezza un ruolo di "vigilanza" dei luoghi nei quali si svolgono le attività di intrattenimento, senza però conferire agli stessi poteri e prerogative tipiche delle Forze di polizia. Nel caso di situazioni che richiedono l'intervento della forza pubblica, il personale deve prontamente allertare le forze di polizia e, se necessario, fornire il proprio supporto durante l'attività di intervento. In nessun caso il privato ha facoltà di "sostituirsi" ai rappresentanti della forza pubblica. Deve, invece, collaborare sia attraverso la segnalazione di situazione pericolose per

[360] Articolo 3 comma settimo legge n.94/2009

l'incolumità dei cittadini, sia attraverso, se necessario, un contributo diretto durante il successivo intervento delle Forze di polizia.

5.3.1. segue: i c.d. "steward"

Nella stessa logica di "complementarietà" si inquadra la previsione della previsione, per le società sportive, di avvalersi di privati per il mantenimento della sicurezza e dell'ordine pubblico nel corso dello svolgimento di manifestazioni sportive. Il Decreto del Ministro dell'interno 8 agosto 2007, attuativo dell'articolo 2-ter della legge n. 41/2007, di conversione del decreto legge n. 8/2007, ha previsto l'introduzione, nel nostro ordinamento, della figura dell'addetto alla sicurezza delle manifestazioni sportive sotto la vigilanza della società organizzatrice dell'evento, c.d. "steward". Il D.M. 8 agosto 2007 ha demandato allo steward compiti di sicurezza all'interno e nelle immediate vicinanze del luogo dove si svolgono eventi sportivi, comprendenti la bonifica dell'impianto, il controllo del titolo di accesso alla struttura in cui si svolge l'evento, le attività di prefiltraggio e filtraggio, l'instradamento, il controllo sull'osservanza delle norme del regolamento d'uso dell'impianto sportivo. Le società organizzatrici dell'evento sono responsabili del corretto svolgimento delle attività sopra elencate. I servizi sono assicurati dalle società organizzatrici in maniera diretta ovvero avvalendosi di istituiti di sicurezza privata autorizzati ai sensi dell'art. 134 TULPS. L'attività degli stewards, coordinata dal delegato della gestione dell'evento (DGE), è sottoposta alla vigilanza del GOS (Gruppo Operativo Sicurezza), struttura di coordinamento dell'ordine pubblico durante la manifestazioni sportive presieduta da un funzionario della Polizia di Stato, che vigila e sorveglia l'espletamento dell'attività di controllo svolta dagli addetti in servizio. Ai servizi del GOS partecipano anche gli ufficiali di pubblica sicurezza designati dal Questore con propria ordinanza, i quali assicurano gli interventi che richiedono l'esercizio di pubbliche potestà o l'impiego di appartenenti alle Forze di polizia. Gli "steward" sono tenuti ad agire in conformità con le direttive impartiti agli stessi dal Responsabile della Sicurezza e dalle autorità pubbliche di controllo. Durante lo svolgimento dell'attività gli steward devono essere riconoscibili. Per questo è previsto che indossino una casacca di colore giallo o arancione e che, secondo quanto previsto dal D.M. 8 agosto 2007, deve anche contenere la scritta "Steward" ed un numero progressivo associato al nominativo dell'operatore. Così come i titolari dei servizi di controllo di spettacoli ed intrattenimento in luoghi pubblici, anche gli "steward" non possono avvalersi dell'uso delle armi o di altri oggetti atti ad offendere, né è attribuito loro il potere di esercitare pubbliche funzioni, riservate agli organi della Polizia di Stato. A vigilare che l'azione degli "steward" sia conforme agli standard indicati dal D.M. 8 agosto 2007, come successivamente modificato ed integrato, vi provvede il Delegato alla sicurezza, a norma degli articoli 19 e seguenti del DM. In ogni caso, un'opera di vigilanza è svolta anche dal personale di polizia addetto allo specifico evento, che dovrà essere informato, in maniera tempestiva, di qualsiasi problema che potrebbe

avere conseguenze sull'ordine e sulla sicurezza pubblica. Gli "steward", nello svolgimento delle loro funzioni, assumono la qualifica di "incaricato di pubblico servizio". La qualifica di "incaricato di pubblico servizio" è relativa al complesso dell'attività svolta dagli stessi. Attività che la dottrina ha qualificato come un "connubio" tra la c.d. "safety" e la c.d. "security". Per "safety" si intendono le mansioni relative al mantenimento della sicurezza dell'impianto, mentre per "security" sono richiamate le mansioni connesse alla gestione dell'impianto sportivo ed all'organizzazione dell'evento. Inoltre, la qualifica di "incaricato di pubblico servizio" è volta anche ad offrire una forma di tutela agli "steward" durante lo svolgimento delle loro funzioni, poiché la qualifica comporta un notevole incremento della pena per coloro che dovessero porre in essere condotte di violenza o aggressione nei confronti degli stessi durante lo svolgimento delle loro funzioni.

Tratti comuni alle due previsioni legislative sono la circostanza che, in entrambi i casi, i privati svolgono i loro compiti a seguito della costituzione di un vero e proprio rapporto lavorativo con, rispettivamente, i titolari del locale in cui si svolge l'attività da un lato, e, dall'altro, con le società titolari dell'organizzazione delle manifestazioni sportive. In secondo luogo, l'ambito di svolgimento delle attività dei privati è limitato, poiché gli stessi possono esercitare le proprie prerogative nello specifico luogo in cui si svolge l'attività. Da un lato, il locale pubblico, dall'altro l'impianto sportivo. Inoltre, l'attività dei privati è limitata al rilevamento di situazioni suscettibili di turbare l'ordine pubblico rispettivamente nel contesto dello svolgimento di uno spettacolo di intrattenimento o di un evento sportivo; al di fuori di questa limitazione funzionale, i privati perdono ogni potestà di intervento e di attivazione.

5.4. Le c.d. "ronde"

La legge 15 Luglio 2009 n. 94 all'articolo 3, commi 40, 41 e 42, ha previsto la possibilità per i Sindaci di avvalersi di "associazioni di cittadini non armati", con il compito di segnalare alle Forze di polizia eventi che minano o che possono minare la sicurezza urbana. Il coinvolgimento dei privati da parte dei Sindaci deve avvenire "previa intesa con il Prefetto"[361]. Le associazioni cui possono essere affidate le predette attribuzioni sono, però, soltanto quelle che abbiano effettuato l'iscrizione in un apposito elenco tenuto a cura del Prefetto. L'iscrizione all'elenco è subordinata alla verifica, da parte del Prefetto, e qualora necessario, previa consultazione del Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica, del possesso dei requisiti previsti dal decreto del Ministro dell'interno dell' 8 agosto 2009. Inoltre, la disposizione legislativa prevede che, tra le associazioni iscritte nell'elenco prefettizio, i sindaci debbano avvalersi, in via prioritaria, di quelle costituite tra gli appartenenti, in congedo, alle Forze dell'ordine, alle Forze armate e agli altri Corpi dello

[361] Articolo 3 comma 40 legge n. 94/2009

Stato[362]. Il decreto del Ministro dell'interno dell' 8 agosto 2009 integra la scarna disciplina legislativa. Innanzitutto, individua l'ambito di operatività delle associazioni nel contesto della sicurezza urbana, così come definita dall'articolo 54 TUEL e dal decreto del Ministro dell'interno del 5 agosto del 2008. Successivamente, provvede a fissare i requisiti che le associazioni devono possedere per ottenere l'iscrizione nel registro prefettizio. Lo scopo sociale delle associazioni, previsto dall'atto costitutivo o dallo statuto, deve essere quello di "prestare attività di volontariato con finalità di solidarietà sociale nell'ambito della sicurezza urbana, come individuata dal decreto del Ministro dell'interno del 5 agosto 2008, ovvero del disagio sociale, o comunque riconducibili alle stesse"[363]. Deve trattarsi di associazioni che "svolgono la propria attività gratuitamente e senza fini di lucro, anche indiretto, e che non sono espressione di partiti o movimenti politici, né di organizzazioni sindacali, né collegate a tifoserie organizzate o riconducibili a movimenti, associazioni o gruppi organizzati aventi finalità di discriminazione o di odio etnico, razziale o religioso, né ricevere anche indirettamente risorse economiche, ovvero altri finanziamenti a qualsiasi titolo dalle suddette associazioni"[364]. Infine, si prevede che gli appartenenti alle associazioni di volontari debbano avere un'età superiore ai diciotto anni, godere di buona salute fisica e mentale, non far uso di sostanze stupefacenti e non essere stati denunciati o condannati, anche con sentenza non definitiva, per delitti non colposi, non essere sottoposti né essere stati sottoposti a misure di prevenzione, e per lo svolgimento delle attività di osservazione debbono aver superato appositi corsi di formazione, che possono essere organizzati dalle regioni o dagli enti locali[365]. La disciplina normativa delle associazioni di volontari, che nel gergo comune sono state identificate come "ronde" ha suscitato fin da subito aspre polemiche sia in relazione alla loro legittimità che in relazione alla loro effettiva utilità. Il legislatore ha espressamente richiamato l'articolo 18 della Costituzione per fondare la legittimità della disciplina. La norma costituzionale sancisce la libertà di associazione "per fini che non siano vietati ai singoli dalla legge penale". Quello che non è vietato dalla legge penale fare individualmente deve ritenersi, per ciò stesso, consentito di essere fatto liberamente da più persone, in forma associata. Da tale punto di vista, non pare allora possibile rinvenire alcun divieto di costituire associazioni che abbiano come scopo quello della vigilanza del territorio. La legittimità con il sistema costituzionale delle c.d. "ronde" è stata giustificata facendo in particolare riferimento a quelli che sono i compiti specifici che il legislatore ha inteso conferire alle associazioni. La prima e principale forma di attività consentita alle "ronde" è quella di "mera osservazione" in specifiche aree del territorio comunale, diretta alla rilevazione di "eventi" che possano arrecare danno alla sicurezza urbana, ovvero di "situazioni" di disagio sociale[366]. Come ha evidenziato autorevole dottrina (Pajno e Antonelli), l'attività delle "ronde" sarebbe circoscritta a compiti specifici e definiti, in quanto il riferimento del legislatore ad "eventi" e "situazioni" dovrebbe escludere la possibilità di rivolgere l'attività di osservazione a meri sospetti e a

[362] Articolo 3 comma 42 legge n.94/2009
[363] Articolo 1 comma secondo decreto ministro dell'interno 8 agosto 2009
[364] Articolo 1 comma secondo lett. a), b), c), d), e) decreto ministro dell'interno 8 agosto 2009
[365] Pajno e Antonelli, La sicurezza urbana tra editti e ronde, in Astrid.it
[366] Articolo 2 comma primo decreto del ministro dell'interno 8 agosto 2009.

pericoli presunti ovvero a situazioni di fatto non circostanziate e dal significato non univoco[367]. La seconda forma di attività consentita alle "ronde" è quella di segnalazione, alla polizia locale e di Stato, di eventi che possono arrecare danno alla sicurezza urbana. Il legislatore non ha, però, provveduto a specificare se la disciplina configuri un vero e proprio "obbligo" di segnalazione alla competenti forze di polizia, ovvero se gli "osservatori" conservino un certo margine di discrezionalità nel qualificare una situazione come meritevole o meno di essere portata all'attenzione delle forze di polizia. Quel che è certo è che i poteri conferiti agli "osservatori" non possono trasformarsi in "strumenti" utilizzabili dagli stessi per svolgere in proprio "attività di indagine". L'ancoraggio della norma ai concetti di "eventi" e "situazioni" implica che l'azione degli "osservatori" debba in ogni caso essere collegata all'accadimento di un determinato fatto, e non possa basarsi sul semplice "sospetto" o su "indizi" non riconducibili a situazioni materiali. Si tratterebbe di attività consentite ai privati cittadini anche da altri settori dell'ordinamento. Inoltre, gli "osservatori" restano titolari delle attribuzioni che altri settori dell'ordinamento riconoscono in maniera esplicita ai privati cittadini. Per citare solo un esempio, l'articolo 383 del codice di procedura penale prevede, nei casi in cui è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza di reato, e nel caso in cui si tratti di reati perseguibili d'ufficio, la possibilità, per il privato cittadino, di procedere all'arresto di chi si sia macchiato di tali delitti, provvedendo, poi, a consegnare senza ritardo l'arrestato e le cose costituenti il corpo del reato alla polizia giudiziaria. È chiaro, quindi, che anche gli appartenenti alle "associazioni di volontari" che durante l'attività di vigilanza si imbattano nel compimento di un reato per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in caso di flagranza, saranno legittimati ad arrestare e consegnare alla polizia giudiziaria l'eventuale colpevole. Dissipati i dubbi sulla legittimità dell'istituto in sé, altri profili della previsione normativa hanno suscitato dibattito in dottrina e in giurisprudenza. Interessante al riguardo è la pronuncia della Corte costituzionale n. 226/2010, già richiamata precedentemente, che ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale del comma 40 dell'articolo 3 della legge n.94/2009 nella parte in cui prevedeva che i sindaci possono avvalersi della collaborazione di associazioni di volontari non armati al fine di segnalare *"situazioni di disagio sociale".* La consulta ha inteso escludere dall'attività delle c.d. "ronde" tutte quelle attività riconducibili alla nozione di "disagio sociale" poiché ritenute lesive delle competenze regionali in materia di "servizi sociali". Come effetto della pronuncia, l'attività delle c.d. "ronde" è stata limitata al contesto della "sicurezza urbana" e cioè ad una attività di osservazione e segnalazione finalizzata alla prevenzione e repressione dei reati. Nonostante questa delimitazione dell'ambito di attività delle "ronde" operata dalla Consulta, è possibile comunque rinvenire dei profili di criticità nella disciplina legislativa. Come già sottolineato precedentemente, la previsione della partecipazione di "associazioni di cittadini non armati" a compiti di sicurezza, ha comportato, come evidenziato in dottrina, un tentativo di superamento della logica della complementarità verso forme di "istituzionalizzazione" dell'intervento dei privati nel settore. È chiaro, altresì, come i poteri conferiti alle "associazioni di cittadini non armati" siano molto più ampi rispetto alle forme di sicurezza

[367] Pajno e Antonelli, La sicurezza urbana tra editti e ronde, in Astrid.it

complementare che il legislatore aveva delineato negli interventi precedenti. Si tratta di un conferimento di compiti a privati cittadini che, spesso, non sono in possesso di competenze tecniche specifiche tali da poter affrontare determinate situazioni di emergenza che possono verificarsi in concreto. La disposizione che prevede che il Prefetto debba preferibilmente avvalersi di personale delle forze di polizia in congedo non è sufficiente ad impedire la partecipazione a queste funzioni anche a soggetti sprovvisti di esperienza in materia. Il conferimento di poteri così ampi ai privati, spesso non in possesso degli strumenti per utilizzarli adeguatamente, comporta il rischio di un "abuso" degli stessi. Il rischio è che si vengano a creare dei "centri di potere", titolari di ampi poteri e prerogative, paralleli rispetto alle tradizionali autorità di pubblica sicurezza e non inquadrati in una struttura gerarchica, come accade per le tradizionali Forze di polizia, in grado di costituire un argine ad eventuali abusi e degenerazioni. Alcuni esperimenti analoghi condotti in altri Paesi può essere di monito per evitare che si verifichino, anche nel nostro ordinamento, abusi dell'istituto. Per citare solo un caso, è possibile guardare a cosa è accaduto in Colombia con l'esperienza dei c.d. "vigilantes". I gruppi di "vigilantes", nati come gruppi di cittadini per svolgere funzioni di vigilanza e di tutela dell'ordine pubblico nelle strade della capitale Bogotà, si sono presto trasformati in qualcosa di diverso. La devoluzione di ampi poteri a questi gruppi, spesso composti da cittadini di orientamento politico "estremistico" e spesso vicini ad ambienti criminali, ha portato ad una evoluzione in senso paramilitare delle suddette organizzazioni. Dai nuclei originali dei "vigilantes" sono sorte le AUC (Autodefensas Unidas de Colombia), un insieme di gruppi paramilitari di estrema destra che si sono scontrate in maniera frontale con l'esercito colombiano, in una vera e propria guerra civile, fino alla pacificazione avvenuta nel 2005. È evidente come il caso colombiano debba mettere in guardia dal rischio di possibili degenerazioni e abusi anche in Italia, dove comunque i limiti individuati dalla Consulta all'attività delle "ronde", uniti ai requisiti individuati dal legislatore, che ha in particolare sancito la necessità che le "associazioni di cittadini non armati" siano slegati da ideologie politiche e da partiti politici, riducono sicuramente i rischi di abusi[368].

[368] Per un approfondimento sul tema, si veda La privatización de la violencia en Colombia y las AUC: de las autodefensas al paramilitarismo contrainsurgente y criminal. The violence's privatization in Colombia and the AUC (Self-defenses United of Colombia): From the self-defenses to the counterinsurgent paramilitarism and criminal, di Patricio Garcia Perez in https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-50492016000200009 , dove viene ricostruita l'evoluzione delle AUC da gruppo sorto dall'unione di cittadini per la auto-tutela del territorio a vera e propria organizzazione paramilitare

5.4.1. Un tentativo di inquadramento delle attribuzioni dei privati in materia di sicurezza pubblica

La previsione dell'utilizzazione di "associazioni di privati" a fini di tutela della sicurezza ha sicuramente rappresentato un'innovazione sistematica di non poco conto. La portata sistematica di tale innovazione va al di là dei limiti posti dalla previsione legislativa e, in via giurisprudenziale, dalla Consulta. L'istituzione del sistema delle "ronde" può essere infatti considerato il punto di arrivo di una evoluzione che ha caratterizzato il tema delle politiche di sicurezza a partire dagli anni '90. A partire da tale data si è, infatti, assistito ad una "ricalibrazione" delle politiche di sicurezza, che hanno tentato di focalizzare l'attenzione su un contesto spaziale più vicino ai cittadini. In questo senso, quello che era sempre stato considerato un settore "monoliticamente" riconducibile alla potestà statale, quale quello della sicurezza, si è via via "frantumato", riconoscendo il ruolo sempre crescente dei diversi livelli di governo. Obiettivo primario diviene quello di dare risposte ai cittadini, alle loro paure e alle loro insicurezze. Gli interventi normativi in materia di sicurezza non assumono più una forma sistematica coerente, ma trovano il fondamento in una logica "emergenziale". Si può spiegare in questo modo la centralità della figura del sindaco nelle politiche di sicurezza del nuovo millennio e il considerevole ampliamento dei propri poteri di intervento in materia di pubblica sicurezza cui si è assistito negli ultimi anni. E in quest'ottica può essere anche letto il sempre maggiore coinvolgimento dei privati in compiti e funzioni di sicurezza. La partecipazione dei privati risponde, da un lato, all'esigenza di ottimizzazione delle risorse umane e finanziarie, attingendo, laddove possibile, a fondi privati. Dall'altro, all'esigenza di raggiungere risultati più proficui in termini di efficienza ed efficacia, dando risposta alle esigenze dei cittadini, puntando non solo sulla repressione dei reati, bensì soprattutto sulla prevenzione. Come evidenziato, il coinvolgimento dei privati ha assunto due forme distinte. Dapprima improntata al criterio della complementarietà, la partecipazione dei privati ha successivamente assunto forme sempre più complesse e articolate, fino a prefigurare quello che in dottrina è stato indicato come un tentativo di "istituzionalizzazione" di associazioni e gruppi di privati nell'ambito dell'amministrazione della pubblica sicurezza. La nuova tendenza ha suscitato dubbi e perplessità, sia per i pericoli legati ad un eccessivo ampliamento dei poteri a soggetti diversi dai tradizionali attori del comparto sicurezza, sia per il rischio di sovrapposizione di compiti tra gli stessi. Per questo una parte della dottrina ha tentato di ricostruire con precisione la portata e l'ampiezza delle attribuzioni dei privati in materia di pubblica sicurezza. Un corretto inquadramento è, infatti, funzionale non solo a dissipare i dubbi di compatibilità degli strumenti con la Costituzione, ma anche a dare una collocazione sistematica a questi "nuovi" attori nel complessivo disegno organizzativo della sicurezza. La portata e l'ampiezza delle attribuzioni dei privati in materia di pubblica sicurezza, stante la previsione di cui all'articolo 117 comma secondo lettera h) della Costituzione, deve qualificarsi, perciò, secondo il filone dottrinale dominante, come un'attività "ausiliaria" rispetto a quella delle forze di polizia. Il privato non deve, cioè, esercitare quelle funzioni, relative all'esercizio del monopolio statale nell'uso della forza e nella repressione dei reati, che, in

una logica sistematica, appartengono in via esclusiva ai soggetti titolari istituzionalmente di tali prerogative. Le nuove politiche di sicurezza non possono, cioè, scalfire la titolarità statale di compiti che il nostro sistema ha inteso riservare a soggetti titolari di formazione e competenze specifiche per farvi fronte. L'attività dei privati deve piuttosto orientarsi in un'ottica di "collaborazione" con tali soggetti istituzionali, per rendere più efficienti ed efficaci le politiche pubbliche di sicurezza e favorire una razionalizzazione degli strumenti e delle strategie per far fronte alle nuove sfide.

,

CONCLUSIONI

Il lavoro ha tentato di analizzare il complesso funzionamento del sistema dell'amministrazione della pubblica sicurezza. Si è partita da un'analisi storica dell'evoluzione del sistema per individuare i momenti legislativi di svolta che hanno contribuito a forgiare l'attuale fisionomia del sistema. In particolare, il momento iniziale di costituzione un'amministrazione permanente caratterizzato istituzionalmente di compiti di tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico è stato individuato nella legge n. 798/1848, emanata in una fase antecedente all'unificazione del Paese. Oggetto di un'analisi particolare è stata anche la successiva legge n.1404/1852 che ha dato vita al Corpo delle Guardie di Pubblica Sicurezza, diretto predecessore del corpo della Polizia di Stato. L'istituzione del Corpo delle Guardie di Pubblica Sicurezza ha costituito la prima configurazione di un corpo di polizia incardinato in via sistematica all'interno del sistema della Pubblica Sicurezza, in quanto posto alle dirette dipendenze gerarchiche del Ministro degli Affari Interni[369] che era l'organo di vertice dell'amministrazione della pubblica sicurezza come individuata dalla legge del 1848[370]. È stato quindi individuato come il rapporto tra Ministero dell'Interno e Polizia di Stato, che è uno dei tratti caratterizzanti dell'attuale sistema della pubblica sicurezza, abbia origini profonde, risalendo addirittura ad una fase antecedente allo costituzione dello Stato unitario. Con la legge di unificazione amministrativa il sistema della pubblica sicurezza previsto dalla legislazione sabauda è stato esteso al Regno d'Italia. Si è analizzato come sulla base costituita dalla legislazione sabauda estesa alla nuova realtà territoriale si siano inserite una serie di leggi, nella stragrande maggioranza emanate in contesti emergenziali, che hanno inciso in maniera diretta sul sistema organizzativo della sicurezza. Attraverso la legge n. 6144/1889 e la legge n. 7321/1890 prima e poi con il R.D. n. 1442/1919 si è assistito ad una progressiva "torsione autoritaria" degli strumenti e della legislazione di pubblica sicurezza. Il culmine di questo processo è stato individuato nell'emanazione del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza, emanato durante il periodo fascista, che ha legittimato l'utilizzo da parte del legislatore del sistema della sicurezza per "finalità politiche". È stato osservato come il nucleo centrale della Legislazione di Pubblica Sicurezza costituisca ancora la parte più importante della legislazione di settore attualmente vigente, sebbene sul *corpus* della normativa siano intervenute numerose pronunce della Corte costituzionale per rendere la disciplina compatibile con i principi costituzionali. Si è passati ad analizzare il contesto organizzativo della pubblica sicurezza nel periodo antecedente alla riforma per tentare di individuare le problematiche e le distorsioni del sistema che hanno poi costituito il contesto nel quale è maturata l'idea di riformare in maniera organica il sistema.

[369] Articolo 5 legge n. 1404/1852

[370] Come previsto dall'articolo 2 della legge 798/1848 che recita: "L'Amministrazione di Sicurezza Pubblica è posta sotto l'immediata dipendenza del Ministro Segretario di Stato per gli affari interni…"

L’analisi dei profili organizzativi del sistema risultante dalla riforma del 1981 ha voluto sottolineare, in particolare, i tratti innovativi che hanno inciso sul sistema. È stata posta particolare attenzione sugli istituti innovativi introdotti dalla riforma e sui nuovi profili organizzativi che, nell’ottica del legislatore del 1981, avrebbero dovuto caratterizzare il sistema. Come è stato notato, il legislatore della riforma ha inteso fondare il nuovo modello organizzativo sui concetti di “gerarchia” e “coordinamento”. Il nuovo sistema si è caratterizzato per presentare una “doppia natura”. Da un lato, si è confermato il carattere gerarchico dei rapporti tra gli attori istituzionali, con l’individuazione di una ben definita linea di comando, come nel solco della tradizione, dall’altro il sistema si è aperto a forme di “collaborazione” istituzionale, sia tra soggetti appartenenti ai diversi livelli organizzativi, sia in relazione a soggetti e attori non incardinati in via diretta nel sistema. L’idea era quella di costruire una “sintesi” tra vecchio e nuovo, per aprire una stagione di azione operativa efficace ed efficiente. Da questo punto di vista, il giudizio sui risultati della riforma non può che essere, a parere di chi scrive positivo. La collaborazione tra attori con diverse esperienza e competenze ha accresciuto il ricorso a momenti di “confronto” per individuare le migliori strategie operative. Al contempo, l’individuazione di una linea gerarchica precisa consente di richiamare ogni attore operante nel sistema ai propri compiti e doveri. Elemento essenziale in un sistema organizzativo deputato a trattare compiti delicati come quello della sicurezza pubblica. Inoltre, i presupposti della riforma, legati alle esigenze di apertura e democraticità del sistema hanno contribuito a rendere più trasparente l’azione dei soggetti preposti a compiti di sicurezza. Il successo della riforma del 1981 è ancora più evidente se si volge lo sguardo alla situazione antecedente alla riforma, in particolare in relazione alla sovrapposizione di compiti e funzioni che caratterizzava la relazione tra organi militari e organi civili. Si è voluto, inoltre, evidenziare come il nuovo assetto organizzativo del sistema abbia avuto un riflesso anche nell’ambito dell’esercizio concreto dei poteri di polizia. I principi di trasparenza e democraticità, motori della riforma del 1981, hanno prodotto dei riflessi anche nella concezione teoria e nell’ utilizzo dei provvedimenti di polizia. Analizzando la disciplina delle macrocategorie in cui la dottrina ha diviso i provvedimenti di polizia, (ordini, autorizzazioni e ordinanze) si è posta l’attenzione sugli aspetti evolutivi degli stessi. L’utilizzo dei poteri di polizia non è più improntate ad una visione di supremazia da parte delle autorità di pubblica sicurezza nei confronti dei cittadini. Il privato-destinatario del provvedimento deve essere messo nelle condizioni di poter interloquire con l’amministrazione per poter tutelare i propri interessi. La ripartizione di competenze operata dalla legge del 1981 tra i diversi livelli di autorità di pubblica sicurezza (nazionale, provinciale, locale) a cui corrisponde una diverso grado di utilizzo dei poteri ha contribuito a rendere il privato-cittadino edotto di quelli che sono i singoli poteri e le singole prerogative di ogni autorità. Al contempo, il prevedere questi diversi livelli ha dato la possibilità al privato di utilizzare lo strumento dei c.d. ricorsi gerarchici, strumento tipico della c.d. tutela giustiziale, per trovare tutela ricorrendo al superiore gerarchico della autorità che ha emesso il provvedimento. Si è poi osservato come un contributo fondamento in questa direzione sia stato fornito dalla giurisprudenza, costituzionale e amministrativa, che ha spinto per una piena applicazione di principi della legge n. 241/1990 nel contesto dell’esercizio dei provvedimenti di polizia. La fase di emanazione di un

provvedimento di polizia, e anche quella successiva di esecuzione, è stata "procedimentalizzata". Per questo motivo, al privato cittadino destinatario del provvedimento deve essere garantita la possibilità di partecipare alle suddette fasi e di essere informato sull'iter logico-giuridico seguito dall'amministrazione nella propria decisione. Si può affermare come l'ambito dell'esercizio dei poteri di polizia sia, attualmente, più garantistico rispetto al passato. Infine, un'attenzione particolare è stata posta sugli aspetti evolutivi del sistema. Uno dei portati più importanti della riforma del 1981, l'unità del sistema, è stata messa in discussione dall'evoluzione legislativa recente. È stato evidenziato come il nuovo nucleo delle politiche di sicurezza sia stato individuato nel "contesto urbano", anche a seguito dello sviluppo di teorie sociologiche che hanno individuato come per sviluppare un'efficace politica di prevenzione di situazioni criminose sia importante focalizzare l'attenzione anche sull'aspetto della percezione della sicurezza da parte della collettività. La vicinanza ai cittadini e alle loro preoccupazioni è stato ritenuto l'ambito principale di intervento dei nuovi strumenti. Conseguenza di questa "ricalibrazione" degli obiettivi di sicurezza è stata l'ampliamento dei poteri di intervento in materia al Sindaco. Si è sottolineato come il conferimento di poteri di intervento sempre più ampi al Sindaco si ponga in contrasto con quello che è l'idea di modello organizzativo del sistema elaborato dalla legge n.121. Il legislatore del 1981 non aveva, infatti, inteso qualificare il Sindaco come soggetto istituzionalmente dotato di compiti di sicurezza. In questo senso si spiega il perché la legge n.121 non abbia qualificato in maniera espressa il Sindaco come autorità locale di pubblica sicurezza. Il Sindaco è, quindi, di fatto, un soggetto "esterno" al sistema sicurezza. In questo senso, si sono evidenziati i rischi di sovrapposizione di ruoli e competenza tra primo cittadino e autorità locali o provinciali di pubblica sicurezza. A queste argomentazioni si è aggiunta, inoltre, l'analisi di alcuni casi di abuso nell'esercizio dei poteri di ordinanza perpetrati da alcuni primi cittadini e le reazioni che hanno provocato in via giurisprudenziale. È stata, inoltre, segnalata l'altra tendenza in via di sviluppo nel settore, quella legata ad una delega di funzioni e compiti di sicurezza a privati-cittadini non incardinati nel sistema. Attraverso l'analisi di alcuni interventi normativi, si è posta l'attenzione sulle ipotesi del conferimento ampi poteri a soggetti non aventi competenze tecniche specifiche e non inquadrati in una struttura istituzionale in grado di esercitare un controllo sulla loro attività. Il rischio è la creazione di "centri di potere" autonomi, non rispondenti a precisi schemi organizzativi e, per questo, in situazioni di non essere controllate efficacemente. L'analisi sugli aspetti evolutivi del sistema è stata, quindi, condotta in un'ottica critica. Le prospettive future del sistema sono incerte. I nuovi sviluppi delle politiche di sicurezza hanno indotto alcuni studiosi ad invocare una nuova riforma del sistema che sia in grado di ricomprendere queste nuove esperienze. Bisogna osservare, quindi, come all'indomani del quarantesimo anniversario della riforma del 1981 parte della dottrina proponga un nuovo intervento riformatore. In merito, è possibile osservare come, nonostante l'indubbia valutazione positiva degli esiti della riforma del 1981, i nuovi sviluppi recenti della materia, e, in particolare, l'enfasi sulla dimensione urbana dei nuovi interventi legislativi, hanno, per alcuni profili, reso non al passo con i tempi alcune previsioni contenute nella legge n.121. In questo contesto, una riforma del sistema che tenti di ricomprendere all'interno del sistema queste innovazioni sarebbe auspicabile. In

particolare, prendendo atto degli sviluppi della prassi, sarebbe necessario riconoscere in maniera esplicita le attribuzioni in materia di pubblica sicurezza al Sindaco, attribuendogli, una volta per tutte, la qualifica di "autorità locale di pubblica sicurezza". Questo riconoscimento consentirebbe di incardinare il Sindaco all'interno della struttura gerarchica del sistema, limitatamente all'esercizio delle sue funzioni in materia di sicurezza pubblica, per sottoporlo in pieno ai "limiti e controlimiti" che caratterizzano il funzionamento di una struttura improntata a criteri gerarchici. Allo stesso modo si impone una riflessione sul coinvolgimento dei privati in materia di sicurezza. Anche in questo caso, sarebbe auspicabile il ricondurre queste forme di collaborazione in un cornice istituzionale bene definita, anche per limitare il potere del legislatore di intervenire con provvedimenti settoriali e non ricompresi una logica unitaria.

BIBLIOGRAFIA

Antonelli V., La sicurezza delle città tra diritti e amministrazione, Padova, CEDAM, 2018

Antonelli V., Pajno A., La sicurezza urbana tra editti e ronde, in www.astrid-online.it, https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Pajn/Pajno_Antonelli_La-sicurezza-urbana-tra-editti-e-ronde.pdf

Bachelet V., Scritti giuridici, Milano, Giuffrè, 1981, volume I

Biscotti B., Cornelli R., Squazzoni A., Rondini P., Ruga Riva C., La sicurezza urbana e i suoi custodi (il Sindaco, il Questore e il Prefetto), in www.penalecontemporaneo.it, https://www.penalecontemporaneo.it/upload/6102-dpcrivtrim417rugarivaco.pdf

Bonetti P., L'allocazione delle funzioni amministrative e le forme di coordinamento per le materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione nel nuovo articolo 118 della Costituzione, in "Le Regioni", 5/2022, pag. 1121-1162

Bonino M., La polizia italiana nella seconda metà dell'Ottocento, Roma, Laurus Robuffo, 2005, 225 pag.

Cassese S., Trattato di diritto amministrativo, Milano, Giuffrè, 2003

Camposano R., Patria e Stato, La polizia prima e dopo l'unità d'Italia, in Polizia Moderna, Marzo 2011

Caringella F., Iannuzzi A., Levita L., Manuale di diritto di pubblica sicurezza, Roma, Dike Giuridica Editrice, 2013, 1093 pag.

Carrer F., La polizia di Stato a trent'anni dalla legge di riforma, Milano, Franco Angeli, 2014, 352 pag.

Chiappetti A., Polizia (forze di), in Enciclopedia giuridica, Roma, 1991, volume XXIII.

Chieppa R., Giovagnoli R., Manuale di diritto amministrativo, Milano, Giuffrè Editore, 2021, VI edizione, 1476 pag.

Clarich M., Manuale di diritto amministrativo, Bologna, Il Mulino, 2019, IV edizione, 496 pag.

Corso G., Autorizzazioni di polizia, in Digesto delle discipline pubblicistiche, Torino, UTET, volume II.

Cortese F., La sicurezza urbana e i poteri di ordinanza del sindaco tra competenze statali e competenze regionali: come districare l'intreccio? , in "Le Regioni, 2010, nn. 1-2

Di Giorgio M., Per una polizia nuova, il movimento per la riforma della Pubblica Sicurezza (1969-1981), Roma, Viella Editore, 2019, 304 pag.

Di Raimondo M., Il sistema dell'amministrazione della pubblica sicurezza, Padova, CEDAM, 1984, 352 pag.

Francini A., Storia della pubblica sicurezza (dalle origini alla polizia di prossimità), 2018, in https://questure.poliziadistato.it/statics/23/storia-della-p.s._1.pdf

Garofoli R., Ferrari G., Manuale di diritto amministrativo, Bari, Neldiritto editore, 2009, 1904 pag.

Giannini M.S., Istituzioni di diritto amministrativo, Milano, Giuffrè editore, 1981, 664 pag.

Giupponi, T. F., Le dimensioni costituzionali della sicurezza, Bologna, Libreria Bonomo Editrice, 2010, 267 pag.

- L'amministrazione di pubblica sicurezza e le sue responsabilità, Bologna, Bononia University Press, 2017, 280 pag.

- Sicurezza integrata e sicurezza urbana nel Decreto Legge n. 14/2017, in "Le istituzioni del Federalismo", n.1/2017, https://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_1_2017/Intero.pdf

Gnes M., L'annullamento prefettizio delle ordinanze del sindaco quale ufficiale di governo, in https://images.irpa.eu/wp-content/uploads/2019/04/Gda2009_01_Gnes_Prefetto1.pdf

Iannuzzi A., Manuale breve di pubblica sicurezza, Roma, Dike Giuridica Editrice, 2020, 700 pag.

Manzione A., Potere di ordinanza e sicurezza urbana: fondamento, applicazione e profili critici dopo il decreto legge n.14 del 2017, in "federalismi.it", n. 17/2017
http://www.antoniocasella.eu/archica/Manzione_13set17.pdf

Meloni G., Il potere ordinario dei sindaci di ordinanze *extra ordinem*, in Oltre le ordinanze, Cittalia (a cura di), in http://www.ristretti.it/commenti/2009/marzo/pdf10/anci_completo.pdf

Mone L., L'amministrazione della pubblica sicurezza e l'ordinamento del personale, Roma, Laurus Robuffo, 2017, 21 edizione, 432 pag.

Mosca C., Sicurezza di prossimità e di comunità per i cittadini, in Rivista di polizia II-III, 2003

Mori S., Sicurezza pubblica/diritti (all.B), in "amministrare", Il Mulino, n.1/2015

Nigro M., Scritti giuridici, Milano, Giuffrè, 1996, volume III

Pajno A., Alla ricerca della nozione di "sicurezza urbana", in www.astrid-online.it, https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/PAJN/PAJNO_nozione-sicurezza_urbana_10_09_08.pdf

- La sicurezza urbana, in www.astrid-online.it, https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/La-S/La-Sicurezza-Urbana_01_02_10_SITO.pdf

Ranelletti O., Polizia di sicurezza, in Trattato di diritto amministrativo, in Primo Trattato completo di Diritto Amministrativo Italiano diretto da V.E. Orlando, Milano, Società Editrice Libraria, 1904, volume IV, 1256 pag.

Sandulli A.M., Manuale di diritto amministrativo, Napoli, Jovene, 1989, XV edizione, 1652 pag.

Tosatti G., Storia del Ministero dell'Interno: Dall'unità alla regionalizzazione, Bologna, Il Mulino, 2009, 339 pag.

- Sicurezza pubblica, organizzazione centrale e periferica (all.B), in "Amministrare", Il Mulino, n.1/2015, pag. 91-130

Trombetta G., Il coordinamento delle Forze di polizia come espressione di un modello generale, in "Amministrazione in cammino", https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2020/10/TROMBETTA.pdf

Ursi R., La sicurezza pubblica, Bologna, Il Mulino, 2022, 308 pag.

Vandelli, i poteri del sindaco in materia di ordine e sicurezza pubblica nel nuovo art. 54 del t.u.e.l., in https://autonomie.regione.emilia-romagna.it/riordino/strumenti/studi-e-materiali/studi-e-ricerche-unioni/3_Vandelli-1.pdf

Virga P., La potestà di polizia, Milano, Giuffrè, 1954, 243 pag.