

# **Appunti sulle funzioni e sui corpi di polizia: problemi giuridici e prospettive per un riordino costituzionalmente orientato**

*Nota per il Gruppo di studio di Astrid sulla sicurezza*

*di Paolo Bonetti - Milano, 2 agosto 2008*

SOMMARIO: 1. La Costituzione e la polizia: polizia giudiziaria, polizia amministrativa, l'autorità di pubblica sicurezza, la sicurezza come potenziale limite all'esercizio delle libertà costituzionalmente garantite. - 2. Le diverse funzioni di polizia. - 2.1. La polizia giudiziaria - 2.2. La polizia di sicurezza - 2.3. La polizia amministrativa. - 3. Il servizio di polizia. Forze di polizia statali e forze di polizia locali. - 4. La situazione generale attuale: norme disorganiche in materia di ordine pubblico e sicurezza, una pluralità di corpi di polizia e la mancata disciplina generale del coordinamento tra Stato e regioni in materia di ordine pubblico, sicurezza e polizia locale. - 4.1. In particolare l'attuale assetto generale delle competenze e dei rapporti tra le forze di polizia. - 5. Obiettivi di un'ipotesi di riordino della disciplina delle funzioni di polizia e dei corpi di polizia. - 5.1. Riformare un sistema disomogeneo, superato e con profili di dubbia legittimità costituzionale. - 5.2. Lineamenti di un possibile riordino generale. Appendice: A) bibliografia essenziale, B) schemi sull'attuale assetto dei corpi di polizia

## **1. La Costituzione e la polizia: polizia giudiziaria, polizia amministrativa, l'autorità di pubblica sicurezza, la sicurezza come potenziale limite all'esercizio delle libertà costituzionalmente garantite**

I contenuti delle funzioni di polizia e l'assetto delle forze di polizia risentono di una tradizione legislativa italiana che comporta che vi siano più funzioni di polizia che possono essere svolte da una pluralità di corpi di polizia statali e locali, in ragione della quale si attuano varie forme di coordinamento.

In realtà non si tratta affatto di una scelta necessaria: la Costituzione non indica affatto i contenuti delle funzioni di polizia, né obbliga a prevedere una pluralità dei corpi di polizia statali e la sola forma di coordinamento costituzionalmente possibile è quella tra Stato e Regioni in materia di ordine pubblico e sicurezza.

Infatti la natura e i contenuti delle attività di polizia e i soggetti competenti a svolgerli non sono disciplinati direttamente dalla Costituzione.

Nella Costituzione infatti si prevede soltanto che la polizia giudiziaria dipende direttamente dall'autorità giudiziaria (art. 109 Cost.) e che nei casi in cui la legge consente all'autorità giudiziaria il sequestro della stampa periodica quando vi sia assoluta urgenza e non sia possibile il tempestivo intervento dell'autorità giudiziaria, il sequestro della stampa periodica può essere eseguito da ufficiali di polizia giudiziaria, che devono immediatamente, e non mai oltre ventiquattro ore, fare denuncia all'autorità giudiziaria e se questa non lo convalida nelle ventiquattro ore successive, il sequestro s'intende revocato e privo d'ogni effetto (art. 21 Cost.).

La polizia giudiziaria è posta alle dirette dipendenze della magistratura per assicurare le superiori esigenze di giustizia e per rendere effettiva l'indipendenza della magistratura, ma la dipendenza funzionale non comporta (cfr. Corte cost. 6 giugno 1963, n. 94).

Si prevede poi che la legge ha facoltà di prevedere il divieto di iscrizione ai partiti politici per i funzionari di polizia, oltre che per i diplomatici, i magistrati e i militari di carriera (art. 98 Cost.).

Si prevede infine che la polizia amministrativa locale non fa parte delle materie spettanti alla potestà legislativa statale (art. 117, comma 2, lett. h).

Si prevede invece la figura della "autorità di pubblica sicurezza", la quale in casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, può adottare provvedimenti provvisori limitativi della libertà personale e della libertà di domicilio (escluse eventuali ispezioni o accertamenti per motivi di sanità e di incolumità pubblica o a fini economici e fiscali) ed in tal caso tali provvedimenti devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto (artt. 13 e 14).

La nozione di autorità di pubblica sicurezza è di tipo informale, nel senso che la legge la può attribuire a qualsiasi autorità costituita e dunque anche al semplice agente ed in via eccezionale anche ad un privato (cfr. Corte cost. sent. n. 89/1970).

La sicurezza è invece configurata dalla Costituzione come un potenziale limite alle libertà costituzionalmente garantite:

a) la "sicurezza", intesa quale limite apponibile in via generale (e mai per motivi politici) dalla legge alla libertà di circolazione e soggiorno prevista dall'art. 16, quale motivo comprovato per il quale le autorità hanno facoltà di vietare le riunioni in luogo pubblico ai sensi dell'art. 17 e quale limite allo svolgimento della libertà di iniziativa economica privata ai sensi dell'art. 41, comma 2;

b) la "incolumità pubblica", intesa quale motivo che la legge speciale può porre a fondamento di accertamenti ed ispezioni che limitino la libertà di domicilio ai sensi dell'art. 14, comma 3 e quale motivo comprovato in presenza del quale le autorità hanno facoltà di vietare le riunioni in luogo pubblico ai sensi dell'art. 17;

c) la “sanità”, intesa quale limite apponibile in via generale dalla legge alla libertà di circolazione e soggiorno prevista dall’art. 16 e quale motivo che la legge speciale può porre a fondamento di accertamenti ed ispezioni che limitino la libertà di domicilio ai sensi dell’art. 14;

d) il “buon costume”, inteso quale limite alla libertà di culto garantita dall’art. 19 e quale limite alla libertà di manifestazione del pensiero garantita dall’art. 21;

e) la pacificità e l’assenza di armi, intesi quali limiti generali alla libertà di riunione garantita dall’art. 17;

f) il divieto di associazioni segrete e di organizzazioni politiche di carattere militare e la ricostituzione del partito fascista, intesi quali limiti alla libertà di associazione garantita dall’art. 18.

Si prevede altresì la “sicurezza nazionale “ quale motivo di scioglimento anticipato del Consiglio regionale o di rimozione del Presidente della Giunta regionale ai sensi dell’art. 126, comma 1 Cost.

Il “pericolo grave per l’incolumità e la sicurezza pubblica” è poi uno dei presupposti previsti dal nuovo comma 2 dell’art. 120 Cost., in presenza dei quali il Governo ha facoltà di sostituirsi a organi regionali e locali secondo le procedure stabilite dalla legge statale nel rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione.

Circa la competenza tra Stato, regioni ed enti locali la riforma del 2001 ha previsto che

a) sono materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato non soltanto l’ordine pubblico e la sicurezza, ma non la polizia amministrativa locale, ma anche la sicurezza dello Stato, l’immigrazione, il diritto d’asilo, l’ordinamento penale, le armi, le munizioni e gli esplosivi (art. 117, comma 2).

b) In materia di ordine pubblico, sicurezza ed immigrazione la legge dello Stato può prevedere forme di coordinamento tra Stato e Regioni (art. 118, comma 3).

Vi è dunque oggi nella Costituzione una materia “ordine pubblico” che però è di incerta definizione, così come la materia “sicurezza” e la materia “polizia amministrativa locale.”

La nozione di ordine pubblico elaborata dalla giurisprudenza costituzionale e consolidata dalla Corte costituzionale con la sent. 3 novembre 1988, n. 1013 sembra essere legittimata a livello legislativo proprio con il più recente conferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni in materia di polizia amministrativa regionale e locale.

Infatti l’art. 159, comma 2 D. Lgs. n. 112/1998 prevede che l’ordine pubblico deve essere “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”.

Si tratta peraltro di una nozione di ordine pubblico che da un lato sembra non coincidere esattamente con l’ordine pubblico materiale e che dall’altro lato quasi riproduce la nozione indicata nella citata sentenza, anche se è doveroso ricordare che quest’ultima individuò nella Costituzione e nelle leggi ordinarie il riferimento nel quale si devono reperire quei “beni giuridici fondamentali” e “interessi pubblici primari”.

Già nella sentenza n. 407/2002 la Corte aveva fatto la sua scelta di fondo, una scelta che associa un criterio di tipo teleologico con uno di tipo legislativo, in sostanziale continuità con l'assetto legislativo previgente rispetto alla revisione costituzionale: "il contesto specifico della lettera h) del secondo comma dell'art. 117 - che riproduce pressoché integralmente l'art. 1, comma 3 lettera l) della legge n. 59 del 1997 - induce, in ragione della connessione testuale con "ordine pubblico" e dell'esclusione esplicita della "polizia amministrativa locale", nonché in base ai lavori preparatori, ad un'interpretazione restrittiva della nozione di "sicurezza pubblica". Questa infatti, secondo un tradizionale indirizzo di questa Corte, è da configurare, in contrapposizione ai compiti di polizia amministrativa regionale e locale, come settore riservato allo Stato relativo alle misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico (sentenza n. 290 del 2001)". Così la Corte ha affermato che la riserva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza deve farsi coincidere col settore riservato allo Stato relativo alle misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico e riguarda le funzioni primariamente dirette a tutelare beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume prioritaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento" (sent. n. 290/2001).

A proposito della materia "sicurezza" la Corte afferma da un lato che essa non allude certo ad interventi di salvaguardia dell'ambiente e del territorio di insediamento degli stabilimenti produttivi (che concernono invece la materia "tutela dell'ambiente": sent. n. 407/2002), e dall'altro lato però preclude una disciplina regionale in materia di polizia di sicurezza (che è cosa diversa dalla polizia amministrativa locale che segue, invece, in quanto strumentale, la distribuzione delle competenze principali cui accede) (sentenza 313/2003).

La sentenza n. 383/2005 si era soffermata sulla definizione della materia «ordine pubblico e sicurezza» ribadendo l'orientamento della Corte secondo il quale che essa riguarda soltanto gli interventi finalizzati alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico (cfr. sentenze n. 407/2002, n. 6/2004, n. 162/2004, n. 428/2004 e n. 95 del 2005).

Di fronte ad una simile flessibilità ed indeterminatezza della nozione di ordine pubblico si impone una sua interpretazione restrittiva per evitare di svuotare di senso il nuovo assetto costituzionale delle funzioni legislative e amministrative attribuite ad enti diversi dallo Stato. E l'esigenza di una simile interpretazione restrittiva si ricava anche sulla base delle recenti affermazioni della Corte costituzionale che ha dichiarato che la predetta definizione legislativa nulla aggiunge alla tradizionale nozione di ordine pubblico e sicurezza pubblica tramandata dalla giurisprudenza costituzionale "nella quale la riserva allo Stato riguarda le funzioni primariamente dirette a tutelare beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume primaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento.

E' dunque in questo senso che deve essere interpretata la locuzione "interessi pubblici primari" utilizzata nell'art. 159, comma 2 del D. Lgs. n. 112/1998: non qualsiasi interesse pubblico alla cui cura siano preposte le pubbliche amministrazioni, ma soltanto quegli interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile. Una siffatta precisazione è necessaria ad impedire che una smisurata dilatazione della nozione di sicurezza e ordine pubblico si converta in una preminente competenza statale in relazione a tutte le attività che vanificherebbe ogni ripartizione di compiti tra autorità statali di polizia e autonomie locali." (Corte cost. sent. 12-25 luglio 2001, n. 290). Peraltro la sentenza della Corte pur enunciando l'esigenza di un'interpretazione restrittiva della nozione di ordine pubblico lascia aperto il problema dell'individuazione del "bene che assume primaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento" e degli "interessi essenziali al mantenimento di un ordinata convivenza civile".

In ogni caso la nuova norma costituzionale può ritenersi recettiva del consolidato (e criticato) orientamento della Corte costituzionale che ha configurato l'ordine pubblico quale limite implicito per l'esercizio di tutte le libertà costituzionali.

Infatti se si ritiene che i concetti di sicurezza, incolumità, sanità e tranquillità siano componenti distinte e collegate dell'ordine pubblico si deve ritenere che la materia dell'ordine pubblico si riferisca senz'altro ai limiti indicati nelle norme costituzionali sopra ricordate e tuttavia l'avvenuta introduzione nel testo costituzionale di tale materia consente al legislatore statale di prevedere l'ordine pubblico quale limite per l'esercizio dei diritti costituzionalmente garantiti, anche nei casi in cui manchi in tal senso un'espressa previsione costituzionale. Peraltro da una analisi attenta e realista della vasta e criticata giurisprudenza costituzionale può trarsi la conclusione che nel vigente sistema costituzionale l'ordine pubblico in accezioni diverse da quelle specificamente previste dalla Costituzione può consistere soltanto in quelle limitazioni all'esercizio di diritti costituzionalmente garantiti previste dalla legge con misure adeguate e proporzionali all'esigenza di regolare i luoghi, i modi e i mezzi con i quali più persone possano pacificamente esercitare il medesimo diritto, magari contemporaneamente, o all'esigenza di contemperare l'esercizio di più e diversi diritti costituzionalmente garantiti ovvero all'esigenza di contemperare l'esercizio di diritti costituzionalmente garantiti con la protezione di interessi costituzionalmente rilevanti o con l'adempimento di obblighi costituzionali. Una simile nozione di ordine pubblico consente la restrizione dell'esercizio delle libertà costituzionali non quando esso è dissonante rispetto ai valori costituzionali, ma soltanto nei casi in cui tale comportamento comporti anche un pericolo concreto ed attuale per l'ordine pubblico materiale.

Dopo che la giurisprudenza costituzionale ha voluto limitare alle misure preventive e repressive dei reati il contenuto della materia "ordine pubblico e sicurezza" è sempre più evidente che le ragioni sottese all'attribuzione allo Stato della potestà legislativa esclusiva in tale materia sembrano diventare molto simili a quelle che legittimano la potestà legislativa esclusiva statale in materia di "ordinamento penale" secondo una teoria del reato costituzionalmente orientata: se ogni reato è costituzionalmente

legittimo soltanto se mira a proteggere nel modo più forte le azioni od omissioni che ledono i diritti e i beni costituzionalmente rilevanti, allora oltre alla configurazione dei reati e delle pene sono altrettanto necessarie a tale protezione anche misure di carattere amministrativo che contribuiscano a prevenire il compimento della medesima azione od omissione che comporta una lesione prevista e punita come reato.

## **2. Le diverse funzioni di polizia**

Se dunque la Costituzione non individua il contenuto delle singole funzioni di polizia esso spetterà al legislatore.

In ogni caso le funzioni di polizia dovrebbero essere diverse da quelle delle Forze armate che sono funzionali alla difesa armata della Patria (lo si ricava implicitamente dagli artt. 52 e 98 Cost.)

In proposito nel diritto pubblico italiano sembra ormai secolare la distinzione tra 3 tipi di funzioni di polizia

- a) la polizia giudiziaria
- b) la polizia di sicurezza
- c) la polizia amministrativa

### **2.1. La polizia giudiziaria**

Preliminarmente occorre osservare che le attività informative sulle notizie di reato, le attività investigative circa i reati compiuti e le attività assicurative dei mezzi di prova, cioè le attività in cui consistono le funzioni di *polizia giudiziaria* le rendono strumentali alle funzioni dell'autorità giudiziaria che ne dispone direttamente ai sensi dell'art. 109 Cost. e perciò le funzioni di polizia giudiziaria appaiono pertinenti alle materie della giurisdizione e delle norme processuali che la lett. l) del comma 2 dell'art. 117 Cost. attribuisce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. Occorre però osservare che in futuro un'eventuale legge statale rinforzata ai sensi del nuovo art. 116, comma 3 Cost. potrebbe conferire ad una Regione non soltanto maggiore o totale autonomia in materia di giustizia di pace, ma anche la potestà legislativa concorrente o esclusiva circa la funzione di polizia giudiziaria a disposizione delle funzioni giurisdizionali svolte dal giudice di pace.

Dal punto di vista organizzativo, poiché il legislatore non ha costituito un unico corpo di polizia giudiziaria il c.p.p. del 1989 prevede compiti e organizzazione della polizia giudiziaria.

Così l'art. 55 C.P.P. prevede che la polizia giudiziaria deve, anche di propria iniziativa, prendere notizia dei reati, impedire che vengano portati a conseguenze ulteriori, ricercarne gli autori, compiere gli atti necessari per assicurare le fonti di prova e raccogliere quant'altro possa servire per l'applicazione della legge penale e svolge ogni indagine e attività disposta o delegata dall'autorità giudiziaria. Le funzioni qui indicate sono svolte dagli ufficiali e dagli agenti di polizia giudiziaria.

Infatti la scelta organizzativa adottata dal legislatore è stata piuttosto complessa, prevedendosi in alternativa tre modelli diversi di uffici addetti alle funzioni di polizia giudiziaria.

a) i servizi di polizia giudiziaria previsti dalla legge (12-15 art. C.p.p.): essi svolgono in via prioritaria, ma non esclusiva tali funzioni operando presso le rispettive amministrazioni di appartenenza, seppur dovendo obbedire alle direttive del magistrato ;

b) le sezioni di polizia giudiziaria istituite presso ogni procura della Repubblica e composte con personale dei servizi di polizia giudiziaria; hanno una dipendenza funzionale forte ed esclusiva dalla Procura della Repubblica e sono formate da ufficiali e agenti appartenenti in modo paritario ai 3 corpi di polizia dello Stato (polizia di Stato), Arma dei carabinieri, Guardia di finanza). Le sezioni dipendono dai magistrati che dirigono gli uffici presso i quali sono istituite (Ord. Giud 83.; disp. di art 6. ) e l'ufficiale preposto ai servizi di polizia giudiziaria è responsabile verso il procuratore della Repubblica presso il tribunale dove ha sede il servizio dell'attività di polizia giudiziaria svolta da lui stesso e dal personale dipendente (13 art.; 6 art. ord. giud.). 3. Gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria sono tenuti a eseguire i compiti a essi affidati (disp. di art16.). Gli appartenenti alle sezioni non possono essere distolti dall'attività di polizia giudiziaria se non per disposizione del magistrato dal quale dipendono

c) gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria appartenenti agli altri organi cui la legge fa obbligo di compiere indagini a seguito di una notizia di reato.

Salve le disposizioni delle leggi speciali, sono ufficiali di polizia giudiziaria:

a) i dirigenti, i commissari, gli ispettori, i sovrintendenti e gli altri appartenenti alla polizia di Stato ai quali l'ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza riconosce tale qualità;

b) gli ufficiali superiori e inferiori e i sottufficiali dei carabinieri, della guardia di finanza, del Corpo di Polizia penitenziaria, del Corpo forestale dello Stato, i Caposquadra e Caporeparto del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, gli Agenti del Corpo delle Capitanerie di Porto - Guardia Costiera , gli Agenti del Corpo Forestale dello Stato, nonché gli altri appartenenti alle predette forze di polizia ai quali l'ordinamento delle rispettive amministrazioni riconosce tale qualità;

c) il sindaco dei comuni ove non abbia sede un ufficio della polizia di Stato ovvero un comando

Sono altresì ufficiali e agenti di polizia giudiziaria, nei limiti del servizio cui sono destinate e secondo le rispettive attribuzioni e competenze, le persone alle quali le leggi e i regolamenti attribuiscono le funzioni previste dall'articolo 55 tra i quali: I Vigili del Fuoco (permanenti e volontari),

gli ispettori del lavoro, gli ufficiali sanitari, gli appartenenti ai corpi di polizia locale, nonché i verificatori di pesi e di misure, le guardie zoofile ed ecologiche nominate da leggi regionali, i verificatori di titoli di viaggio delle ferrovie, delle linee di trasporto su gomma urbane ed extraurbane, ecc. individuate di volta in volta da leggi specifiche.

In realtà alle dipendenze e sotto la direzione dell'autorità giudiziaria (cioè del pubblico ministero) agiscono molte "polizie", specie quando, nel seno delle tradizionali "forze di polizia", sono venuti a proliferare, sul finire degli anni ottanta, gruppi operativi speciali, variamente denominati con sigle le più disparate, i quali dispongono di notevoli mezzi investigativi ed informativi, di impressionante indipendenza, di grande e compatto spirito di costituire "un minicorpo" determinante per la vita della collettività, con concrete ed effettive possibilità di appropriazione di ampie sfere di autonomo potere, sganciato da qualsiasi controllo: si pensi, ad esempio, oltre ai servizi centrali investigativi delle tre maggiori forze di polizia (SCO, ROS e GICO, con articolazioni periferiche) alla Direzione Investigativa Antimafia, creata con il d.l. 29 ottobre 1991 n. 345 con il compito iniziale, progressivamente poi ampliatosi di assicurare lo svolgimento, in forma coordinata, delle attività di investigazione preventiva attinenti alla criminalità organizzata, nonché di effettuare indagini di polizia giudiziaria relative ai delitti di associazione di tipo mafioso o comunque ricollegabili all'associazione medesima (art. 3 comma 1).

Alcune direttive adottate dal Ministro dell'interno il 25 marzo 1998 ai sensi dell'art. 17 della legge 1 aprile 1981 n. 121 (che attribuisce un siffatto potere per l'organizzazione dei servizi di polizia giudiziaria) volte ad evitare dispersioni di informazioni e sovrapposizioni di intervento ed a garantire un impiego ottimale delle risorse disponibili. Tali direttive si ispirano ai seguenti criteri fondamentali:

a) attribuire ai servizi centrali compiti di analisi, di raccordo informativo e di supporto tecnologico relativamente alle attività investigative dei servizi interprovinciali in materia di contrasto alla criminalità organizzata;

b) conferire ai servizi interprovinciali compiti informativi, investigativi ed operativi relativi alle finalità di cui all'art. 12 del d.l. 13 maggio 1991 n. 152 sul coordinamento e la specializzazione dei servizi di polizia giudiziaria, prevedendo il loro inserimento, quali strutture specializzate, nell'ambito dei comandi territoriali ovvero dei servizi di polizia giudiziaria esistenti presso gli uffici periferici delle sedi ove sono istituite le Procure distrettuali antimafia;

c) individuare le forme e le modalità necessarie per assicurare il coordinamento, a fini informativi ed investigativi, tra i servizi centrali ed interprovinciali delle Forze di polizia e tra questi e gli altri organi o servizi di polizia giudiziaria previsti nelle rispettive organizzazioni.

Si cercava così di rimediare al disordine che si era determinato nel settore della competenza territoriale ed alle invasioni di campo che gli appartenenti a tali nuclei compivano negli uffici istituzionalmente proposti alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, come ridefinita dall'art. 159 comma 2 del d.lgs. 31 marzo 1998 n. 112.



Il conflitto di attribuzioni sollevato in merito fu però dichiarato inammissibile dalla Corte (sent. n. 345/2001) che chiarì che tale decreto non impedisce al procuratore distrettuale di impartire direttive ai servizi centrali di polizia e di avvalersi della loro collaborazione nell'indagine di criminalità organizzata

Resta il fatto che la complicazione è aumentata anche tra gli uffici preposti alla polizia giudiziaria dopo l'istituzione anche di apposite unità antiterrorismo formate da esperti ufficiali e agenti di polizia giudiziaria di cui si avvalgono spesso i procuratori distrettuali (art. 5 D.L. n. 144/2005)

## **La polizia di sicurezza**

La nozione di polizia di sicurezza non è esattamente precisata dal punto di vista normativo, ma allude alla vigilanza e prevenzione attiva del compimento di reati.

Poiché dunque la polizia di sicurezza consiste in compiti di vigilanza e di prevenzione e repressione dei reati, e cioè in misure preventive e repressive in funzione del mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza, spetta alla potestà legislativa esclusiva dello Stato in virtù della lett. *h*) del comma 2 dell'art. 117 Cost.

Peraltro poiché l'art. 117 Cost. prevede che anche nelle materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato la potestà regolamentare in materia è delegabile al regolamento regionale, la legge statale può sempre delegare il regolamento regionale a prevedere norme sulla vigilanza e sulla prevenzione e repressione di rischi pertinenti ai profili della sicurezza di interesse locale e la legge regionale nelle materie di propria competenza esclusiva o concorrente può disciplinare aspetti che indirettamente riguardano la sicurezza.

Nell'ordinamento italiano l'art. 1 del R.D. 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), l'autorità di pubblica sicurezza 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 province e dei comuni (e, ora, anche delle regioni), nonché delle ordinanze delle autorità; presta soccorso nel caso di pubblici e privati infortuni. Per mezzo dei suoi ufficiali, ed a richiesta delle parti, provvede alla bonaria composizione dei dissidi privati.

L'autorità di pubblica sicurezza è nazionale, provinciale e locale:

a) le attribuzioni dell'**autorità nazionale di pubblica sicurezza** sono esercitate dal Ministro dell'interno, al quale l'art. 1 della legge 121/1981 ha attribuito la responsabilità della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica;

b) le attribuzioni dell'**autorità provinciale di pubblica sicurezza** sono esercitate dal prefetto e dal questore;

Il prefetto ha la responsabilità generale dell'ordine e della sicurezza pubblica nella provincia e sovrintende all'attuazione delle direttive emanate in materia; assicura unità di indirizzo e coordinamento dei compiti e delle attività degli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza; dispone della forza pubblica e delle altre forze eventualmente poste a sua disposizione e ne coordina le attività (art. 13 della L. 121/1981).

Il Questore è responsabile e coordinatore delle forze di polizia impiegate in servizi atti a garantire l'ordine e la sicurezza pubblica e servizi di prevenzione e difesa da atti eversivi. Il questore stabilisce le modalità tecnico operative, utili al raggiungimento degli obiettivi stabiliti dal Prefetto e dal Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica. Inoltre a lui competono attività di polizia amministrativa in materia di autorizzazioni di polizia, detenzione di armi, espatrio ed immigrazione.

Il Questore è peraltro sovraordinato alle altre forze di polizia soltanto al momento del coordinamento operativo, perché per il resto egli ha anche il ruolo di dirigente del personale della Polizia di Stato facente parte della questura e dei commissariati di P.S. della Provincia.

Il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica è un organo collegiale di consulenza del prefetto per l'esercizio delle sue attribuzioni di autorità provinciale di pubblica sicurezza. Ai sensi dell'art. 20 della legge n. 121/1981 è istituito in ogni prefettura-ufficio territoriale del governo, è presieduto dal prefetto ed è composto dal questore, dal sindaco del comune capoluogo e dal presidente della provincia, dai comandanti provinciali dei Carabinieri, della Guardia di Finanza e del Corpo Forestale dello Stato, nonché dai sindaci degli altri comuni interessati, quando devono trattarsi questioni riferibili ai rispettivi ambiti territoriali. Il prefetto può chiamare a partecipare alle sedute del comitato le autorità locali di pubblica sicurezza e i responsabili delle amministrazioni dello Stato e degli enti locali interessati ai problemi da trattare, nonché, d'intesa con il procuratore della Repubblica competente, componenti dell'ordine giudiziario.

c) le attribuzioni **dell'autorità locale di pubblica sicurezza** sono esercitate dal capo dell'ufficio di pubblica sicurezza del luogo (il questore nel capoluogo di provincia e i funzionari preposti ai commissariati di polizia negli altri comuni) o, in mancanza, dal sindaco in qualità di ufficiale del Governo.

In 4 regioni a statuto speciale il sistema delle autorità di pubblica sicurezza varia.

a) In Trentino-Alto Adige, dove non vi sono i prefetti, i presidenti delle province esercitano le attribuzioni spettanti all'autorità di pubblica sicurezza in materia di industrie pericolose, di mestieri rumorosi ed incomodi, esercizi pubblici, agenzie, tipografie, mestieri girovaghi, operai e domestici, di malati di mente, intossicati e mendicanti, di minori di anni diciotto. Le altre attribuzioni che le leggi di pubblica sicurezza devolvono al prefetto sono affidate ai questori (art. 20 dello Statuto regionale).

b) Nella Valle d'Aosta, dove la provincia è stata soppressa e non vi è quindi un prefetto, il Presidente della Regione per delegazione del Governo provvede al mantenimento dell'ordine pubblico,

secondo le disposizioni del Governo, verso il quale è responsabile, mediante reparti di polizia dello Stato e di polizia locale. In casi eccezionali, quando la sicurezza dello Stato lo richieda, il Governo assume direttamente la tutela dell'ordine pubblico (art. 44 dello Statuto regionale).

c) In Sicilia al mantenimento dell'ordine pubblico provvede il Presidente della Regione a mezzo della polizia dello Stato, la quale nella Regione dipende disciplinarmente, per l'impiego e l'utilizzazione, dal Governo regionale. Il Presidente della Regione può anche chiedere l'impiego delle forze armate dello Stato. Tuttavia il Governo può assumere la direzione dei servizi di pubblica sicurezza, a richiesta del Governo regionale congiuntamente al Presidente dell'Assemblea e, in casi eccezionali, di propria iniziativa, quando siano compromessi l'interesse generale dello Stato e la sua sicurezza (art. 31 dello Statuto regionale). Peraltro si tratta di norma assai poco effettivamente esercitata.

d) In Sardegna il Governo può delegare alla Regione le funzioni di tutela dell'ordine pubblico. In tal caso, queste sono esercitate, nell'ambito delle direttive fissate dal Governo, dal Presidente della Regione, che, a tale scopo, può richiedere l'impiego delle forze armate (art. 49 dello Statuto regionale)

La **nozione del Sindaco quale ufficiale del Governo** appare peraltro oggi di dubbia compatibilità con i nuovi artt. 117 e 118 Cost.

Il Sindaco in quanto tale è capo di un ente locale dotato di forme di autonomia (statutaria, amministrativa, regolamentare e finanziaria) costituzionalmente garantite, sicché oggi la funzione bicefala di ufficiale di Governo, essendo comunque esercitata tramite la polizia locale, cioè una parte di personale dell'ente locale, dovrebbe essere considerata incostituzionale. Infatti o la funzione amministrativa è locale o è statale, mentre una terza via non è consentita, fermo restando il potere di vigilanza che può essere conferito dalla legge all'autorità statale decentrata (il prefetto) e la facoltà del governo di esercitare il potere sostitutivo in caso di pericolo per l'incolumità pubblica.

### **2.3. La polizia amministrativa**

La polizia amministrativa oggi non è altro che una non materia, una non funzione o, meglio, un modo particolare di svolgere le funzioni amministrative.

E' un particolare modo di esercitare l'attività amministrativa, preventiva e repressiva, a carattere accessorio e strumentale all'attività di amministrazione attiva, che si esplica attraverso la regolamentazione di determinate attività, il rilascio di permessi per lo svolgimento delle medesime, l'imposizione di sanzioni amministrative in caso di violazioni. E' un complesso di poteri attribuiti alla pubblica amministrazione per garantire da turbative lo svolgimento della normale attività amministrativa.

L'art. 159, comma 1 D. Lgs. n. 112/1998 la identifica nelle "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 beni e gli interessi tutelati in funzione dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica".

L'art. 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59, aveva delegato il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi volti a conferire alle Regioni e agli enti locali funzioni e compiti amministrativi (comma 1), estendendo l'ambito del conferimento alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle comunità locali, nonchè allo svolgimento di tutti i compiti e di tutte le funzioni localizzabili nei rispettivi territori, in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferiche, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici (comma 2). Il medesimo art. 1, al comma 3, lettera l), ha tuttavia escluso dal conferimento le funzioni e i compiti riconducibili alla materia dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica.

L'art. 159, comma 2, del d.lgs. n. 112 del 1998 precisa, poi, che le funzioni e i compiti amministrativi relativi all'ordine pubblico e alla sicurezza pubblica concernono le misure 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, nonchè alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni.

E' opportuno chiarire che tale definizione nulla aggiunge alla tradizionale nozione di ordine pubblico e sicurezza pubblica tramandata dalla giurisprudenza della stessa Corte, nella quale la riserva allo Stato riguarda le funzioni primariamente dirette a tutelare beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume primaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento. E' dunque in questo senso che deve essere interpretata la locuzione "interessi pubblici primari" utilizzata nell'art. 159, comma 2: non qualsiasi interesse pubblico alla cui cura siano preposte le pubbliche amministrazioni, ma soltanto quegli interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile. La precisazione, conclude la Corte, é necessaria ad impedire che una smisurata dilatazione della nozione di sicurezza e ordine pubblico si converta in una preminente competenza statale in relazione a tutte le attività che vanificherebbe ogni ripartizione di compiti tra autorità statali di polizia e autonomie locali.

Lo stesso art. 159, al comma 1, definisce le funzioni e i compiti di polizia amministrativa regionale e locale, alla quale riconduce le misure dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati a 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, purchè non siano coinvolti beni o interessi specificamente tutelati in funzione dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica,

poichè in questo caso si esulerebbe dai compiti di polizia amministrativa e si ricadrebbe in un ambito di attività riservate allo Stato.

La polizia amministrativa può essere statale, regionale o locale.

Infatti la polizia amministrativa in sé considerata non costituisce una materia a sé stante, bensì un potere accessorio o strumentale alle altre materie, cioè uno tra i modi e tra i contenuti della disciplina delle pubbliche funzioni pertinenti alle altre materie oggetto del riparto di competenze tra Stato, Regioni ed enti locali, potere che dunque si può considerare già compreso sia nell'ambito della potestà legislativa statale o regionale concernente ciascuna di esse, sia nell'ambito della potestà regolamentare che spetta agli enti locali per disciplinare lo svolgimento delle funzioni loro proprie o conferite con legge statale o regionale. Dalla giurisprudenza costituzionale (cfr. Corte cost. sent. 25 febbraio 1988, n. 218) si può poi ricavare che in generale ai fini di comprendere se un determinato potere rientri nelle competenze di polizia amministrativa locale occorre verificare se le funzioni di polizia amministrativa riguardino una materia di competenza (concorrente o esclusiva) della Regione e che gli interessi o i beni pubblici che devono essere tutelati con tali attività di polizia siano da considerare interni alla disciplina amministrativa di una materia e dunque strumentali all'esercizio delle funzioni spettanti alle Regioni e privi di una rilevanza specifica in relazione alla tutela dell'ordine pubblico.

Poiché la polizia amministrativa in sé considerata non si configura come una materia a sé stante si deve concludere che il significato dell'esclusione della polizia amministrativa locale dalle materie dell'ordine pubblico e della sicurezza riservate alla potestà legislativa statale esclusiva di cui alla lettera *m*) del comma 2 dell'art. 117 non può essere quello di attribuire alla potestà legislativa esclusiva della Regione una generica materia denominata "polizia amministrativa locale", perché tale locuzione allude semmai a funzioni strumentali a singole materie e dunque anche ad altre e diverse materie per le quali alla Regione spetti comunque la potestà legislativa esclusiva.

Il significato dell'esclusione della polizia amministrativa locale dalle materie dell'ordine pubblico e della sicurezza deve perciò essere un altro, cioè quello di sottrarre alla potestà legislativa esclusiva dello Stato nelle materie dell'ordine pubblico e della sicurezza la disciplina di una funzione strumentale e accessoria a tali materie, cioè della polizia amministrativa locale. L'art. 117 Cost. prevede dunque soltanto per le funzioni di polizia amministrativa locale relative alle materie dell'ordine pubblico e della sicurezza una deroga rispetto all'ordinario modo di allocare le funzioni di polizia amministrativa concernenti tutte le altre materie oggetto del riparto delle competenze legislative. Poiché la polizia amministrativa allude al contenuto di un particolare modo di disciplina delle funzioni amministrative tale speciale assetto non può non essere in qualche modo collegato anche alle speciali forme di coordinamento tra Stato e Regione prevista proprio soltanto per tali materie nel nuovo comma 3 dell'art. 118 Cost.

Perciò in materia di ordine pubblico e sicurezza allo Stato spetta la potestà legislativa esclusiva circa la funzione di polizia amministrativa soltanto se si tratti di polizia amministrativa statale, ma non allorchè si tratti di polizia amministrativa locale e ciò comporta diverse conseguenze.

Preliminarmente si può condividere l'opinione espressa in passato secondo la quale l'aggettivo "locale" posto a fianco del sostantivo "polizia" abbia un significato proprio, bensì sia un sinonimo di volta in volta delle espressioni "polizia comunale", "polizia provinciale" e "polizia regionale" a seconda degli aspetti di cui si tratta.

In primo luogo la legge statale è la sola fonte competente ad individuare pericoli o minacce all'ordine pubblico o alla sicurezza che derivino da rischi o comportamenti che abbiano rilevanza locale, salva la facoltà consentita al legislatore statale dal nuovo art. 117, comma 5 di delegare alle regioni la potestà regolamentare in merito e fermo restando che dall'art. 117 comma 2 si ricava implicitamente che i pericoli alla sicurezza non possono mai considerarsi di rilevanza locale se concernono una delle altre materie nelle quali lo Stato dispone della potestà legislativa esclusiva.

La prevenzione e repressione dei pericoli di rilevanza locale individuati dal legislatore statale si può attuare con la previsione sia di norme penali, sia di norme civili, sia delle connesse norme giurisdizionali e a tal fine soltanto lo Stato dispone di potestà legislativa esclusiva nelle relative materie indicate nella lettera l) del comma 2 dell'art. 117 Cost.

La prevenzione e repressione di tali rischi e pericoli di rilevanza locale si può invece attuare mediante quel tipo di misure di natura amministrativa che caratterizza la polizia amministrativa, ma circa tali misure lo Stato non dispone di potestà legislativa esclusiva e ciò comporta che circa i fenomeni o i comportamenti di rilevanza locale che minacciano la sicurezza di ambiti compresi nelle materie di potestà concorrente la legge dello Stato può soltanto determinare i principi fondamentali della disciplina della relativa funzione di polizia amministrativa locale, la quale per il resto spetta invece alla legislazione regionale. La disciplina della polizia amministrativa concernente i comportamenti e gli atti costituenti una minaccia di rilevanza locale per la sicurezza riguardanti ambiti non compresi nelle materie di potestà legislativa concorrente spetta invece alla potestà legislativa esclusiva della Regione.

### **3. Il servizio di polizia. Forze di polizia statali e forze di polizia locali.**

Una volta individuate le funzioni il legislatore deve individuare l'ente a cui conferirle.

In proposito nessuna prescrizione la Costituzione prevede, se non nel rapporto con l'autorità giudiziaria e con i singoli.

Per il resto il legislatore statale può prevedere le amministrazioni che vuole, collocandole a livello statale, regionale e locale secondo i criteri indicati negli artt. 117 e 118 Cost.

Il solo vincolo può essere la previsione di forme di coordinamento tra Stato e Regioni.

Il *servizio di polizia statale* potrebbe dunque essere esercitato da un'amministrazione concepita in modo unitario, salvo che per le funzioni di polizia giudiziaria dipendenti dall'autorità giudiziaria.

Invece il *servizio di polizia locale* potrebbe esercitare compiti conferitigli sia dalla legge statale (funzioni di polizia giudiziaria, funzioni di polizia di sicurezza, funzioni di polizia amministrativa locale in materia di ordine pubblico, di sicurezza e di immigrazione), sia dalla legge regionale (funzioni di polizia amministrativa nelle materie di competenza esclusiva o concorrente delle Regioni), ferma restando la competenza esclusiva della legge statale ai sensi dell'art. 117, comma 2 lett. *d*) a attribuire ai corpi di polizia locale la dotazione di armi e a disciplinarne l'uso.

Tra le funzioni amministrative in materia di polizia locale che dovrebbero comunque essere attribuite ai Comuni e che in quanto tali potrebbero essere qualificate come "fondamentali" ai sensi dell'art. 117, comma 2 lett. *p*) Cost. dovrebbero esserci quelle concernenti le "attività di polizia che si svolgono esclusivamente nell'ambito del territorio comunale e che non siano proprie delle competenti autorità statali" (art. 18 D.P.R. n. 616/1977), che dovrebbero consistere nelle funzioni di polizia di sicurezza relative alla tutela di quegli aspetti locali della sicurezza che erano stati indicati da talune norme statali ormai assai risalenti nel tempo e che sono disciplinati da appositi regolamenti comunali di polizia urbana e di polizia rurale, funzioni che l'abrogato art. 117 Cost. includeva nella "polizia locale urbana e rurale" che era materia appartenente alla potestà legislativa concorrente e che da ultimo la Corte costituzionale aveva ritenuto una materia non già autonoma (se non nel senso dell'istituzione ed organizzazione dei servizi di polizia municipale), bensì di carattere accessorio e strumentale rispetto alle singole materie cui di volta in volta inerisce.

Sembra però che ad ogni Regione spetti la potestà legislativa esclusiva (e può perciò organizzare le relative funzioni amministrative) in materia di organizzazione, formazione del personale e dotazioni dei servizi di polizia locale a disposizione dei Comuni (polizia municipale), singoli o associati, delle Province e dell'amministrazione della Regione stessa e potestà legislativa esclusiva o concorrente in materia di attribuzione a tali servizi di alcune o di tutte le funzioni polizia amministrativa da svolgersi nelle materie di competenza legislativa rispettivamente esclusiva o concorrente delle Regioni.

La legge statale non è più competente a disciplinare tutti gli ambiti dell'organizzazione dei servizi di polizia locale, mentre a sua volta la legge regionale ha due limiti a livello locale che costituiscono una garanzia per gli enti locali. Infatti se il legislatore statale ai sensi dell'art. 117, comma 2 lett. *p*) configura la polizia locale quale "funzione fondamentale" del Comune allora la legge regionale in materia di polizia locale dovrebbe rispettare la norma della legge statale sugli enti locali (cfr. art. 1, comma 3 T.U. sugli enti locali approvato con D. Lgs. n. 267/2000) che vincola l'autonomia regolamentare degli enti locali al rispetto dei principi della legislazione e dunque potrebbe prevedere sia norme di principio, sia norme di dettaglio, che sarebbero però derogabili dai regolamenti comunali (o provinciali) che in base

all'art. 117 comma 6 Cost. sono competenti a disciplinare l'organizzazione a livello locale e l'esercizio del servizio di polizia locale

#### **4. La situazione generale attuale: norme disorganiche in materia di ordine pubblico e sicurezza, una pluralità di corpi di polizia e la mancata disciplina generale del coordinamento tra Stato e regioni in materia di ordine pubblico, sicurezza e polizia locale**

Il quadro costituzionale e legislativo delinea però una situazione piuttosto lontana dal quadro costituzionale.

Almeno 4 sono i problemi

- 1) un quadro delle norme sull'ordine pubblico, la sicurezza, le armi ecc. che è disorganico, frammentato e spesso antiquato, il che rende spesso poco funzionale la tutela di queste materie.
- 2) Un assetto delle forze di polizia a livello statale assai frammentato ed eterogeneo, con due o tre forze di polizia ad ordinamento generale e forze di polizia di tipo specializzato, alcune con ordinamento di tipo militare e altre con ordinamento di tipo civile, con una dipendenza funzionale dall'autorità politica spesso separata dalla dipendenza gerarchica.
- 3) l'(inesistente) esigenza costituzionale di autonomia dei corpi si tramuta in una costante esigenza di coordinamento tra amministrazioni statali diverse, spesso di attuazione faticosa.
- 4) manca ancora una disciplina legislativa statale completa della polizia locale e del coordinamento in materia di sicurezza tra Stato, regioni, enti locali.

##### **4.1. In particolare l'attuale assetto generale delle competenze e dei rapporti tra le forze di polizia**

L'ordinamento italiano prevede 5 forze di polizia nazionali a diretto controllo governativo:

- 1) la **Polizia di Stato** (dipendente dal ministero dell'interno), con funzioni di carattere generale di polizia Giudiziaria, Amministrativa e di polizia di sicurezza.
- 2) l'**Arma dei Carabinieri** (ministero della difesa), **forza armata** con funzioni di carattere generale, di polizia giudiziaria, di polizia di sicurezza e di polizia militare.
- 3) Il **Corpo della Guardia di Finanza** (ministero dell'economia e delle finanze), corpo militare con competenze specializzate nella prevenzione e repressione dei reati **valutari**, finanziari, tributari e con vaste funzioni di polizia giudiziaria e di polizia doganale.



4) Il Corpo della **Polizia Penitenziaria** (ministero della giustizia) con competenze specializzate nei servizi inerenti la gestione delle persone soggette a restrizioni e limitazioni della libertà personale e delle **strutture di contenzione**, con l'aggiunta di funzioni di polizia Giudiziaria, Amministrativa e di Prevenzione.

5) il **Corpo Forestale dello Stato** (ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali) con competenze specializzate nei servizi inerenti la gestione del **patrimonio ambientale nazionale**.

A queste si affiancano

a) Il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, dipendente dal Ministero dell'Interno, per limitate funzioni in materia di polizia amministrativa e di polizia giudiziaria. Esso è parte fondamentale del sistema nazionale di protezione civile, insieme al Corpo forestale dello stato e ai corpi regionali e locali di protezione civile.

b) Il Corpo delle Capitanerie di porto- Guardia costiera, corpo della Marina Militare (e dunque ad ordinamento militare dipendente anche dal Ministro della difesa) con compiti di polizia amministrativa e di sicurezza in mare e di controllo militare delle frontiere marittime.

c) le migliaia di Corpi o Servizi di **Polizia Locale** dipendenti dagli enti locali e cioè la polizia municipale, organizzata anche con consorzi, dipendente dai Comuni, secondo l'ordinamento della legge 7 marzo 1986 n. 65. Ad essa sia affianca la **polizia provinciale o locale**, dipendente dalle Province. Le Regioni esercitano la potestà legislativa sull'organizzazione, il funzionamento, la formazione, il finanziamento e il coordinamento sovra comunale.

Ognuno di questi enti è militare (Carabinieri e Guardia di Finanza) o civile, seppur militarmente organizzato (Polizia di Stato, Polizia Penitenziaria, Corpo Forestale dello Stato). La distinzione rileva ai fini sia dell'impiego dei corpi per eventuali esigenze di **difesa militare** (e della definizione delle catene di comando), sia del trattamento dei rispettivi appartenenti sotto gli aspetti **gerarchici** e **disciplinari**, e di normative applicabili (essendo i militari soggetti ai codici penali militari).

Ciascuno di questi corpi ha un ordinamento diverso l'uno dall'altro sia per ciò che riguarda la selezione e formazione del personale, sia per ciò che riguarda l'organizzazione territoriale, anche se Polizia di stato, Arma dei carabinieri e Guardia di Finanza tendono a riprodurre un'organizzazione decentrata di livello provinciale, a fianco di specialità di livello interprovinciale o nazionale.

Vi è poi l'ulteriore complicazione della divaricazione tra organizzazione gerarchica e dipendenza funzionale.

In particolare per i compiti in materia di ordine pubblico e di sicurezza e talvolta anche per i compiti di polizia amministrativa le forze di polizia dipendono funzionalmente dal Ministro dell'interno, ma gerarchicamente esse dipendono dai loro comandanti e/o da altri Ministeri.

Vi sono altresì casi di dipendenza funzionale plurima: dal Ministro dell'Interno per ciò attiene allo svolgimento dei compiti di ordine pubblico e sicurezza e da altri Ministeri per ciò che attiene allo

svolgimento di altri compiti specializzati di polizia amministrativa o di sicurezza: si pensi al Ministro dell'economia e delle finanze per le direttive in materia tributaria e doganale impartite alla Guardia di Finanza, al Ministro della Giustizia per le direttive da impartire, per il tramite del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, al Corpo della polizia penitenziaria, al Ministro per le risorse agricole e forestali per le direttive al Corpo forestale dello Stato.

A ciò si aggiunga la complicata posizione in cui si trovano i nuclei specializzati di volta in volta creati all'interno dell'Arma dei Carabinieri, ciascuno dei quali dipende funzionalmente da un Ministro diverso rispetto al Ministro dell'Interno per lo svolgimento di funzioni specialistiche di polizia amministrativa o di sicurezza in ben determinati settori.

Dunque lo stesso corpo di polizia può essere chiamato a svolgere funzioni diverse, con dipendenze funzionali diverse tra un operatore ed un altro e con organizzazioni gerarchiche, amministrative e finanziarie diversificate.

Le ragioni per il mantenimento di una pluralità di corpi di polizia a livello statale sono in realtà soltanto storiche, poiché altre giustificazioni sembrano venute meno:

a) l'esigenza di non evitare concentrazioni di potere che comporta l'uso della forza in un solo soggetto pare superata dalle garanzie e dall'assetto pluralista dello Stato democratico-costituzionale.

b) L'esigenza della specializzazione pare smentita dai fatti e materialmente sempre meno prevista sia dalle leggi istitutive, sia nelle forme di coordinamento operativo fin qui effettuate. Infatti i compiti affidati ai corpi di polizia di tipo specialistico sono stati via via allargati e resi sempre più generali a partire dal 2000: il D. Lgs. n. 68/2001 ha attribuito nuove funzioni al Corpo della Guardia di finanza in materia economica e finanziaria, la legge n. 36/2004 ha attribuito nuove funzioni al Corpo forestale dello Stato nella difesa del patrimonio agroforestale italiano e nella tutela dell'ambiente, del paesaggio e dell'ecosistema (tentando anche una devoluzione di altre funzioni amministrative alla regioni)

Infatti per superare le possibili sovrapposizioni il Ministro dell'Interno che in base alla legge n. 121/1981 ha poteri di coordinamento (ed in particolare è istituito in forma interforze l'Ufficio per il Coordinamento e la Pianificazione delle Forze di Polizia) ha di volta in volta emanato diverse direttive che hanno portato a forme di coordinamento fluido ed informale ispirato ai seguenti principi:

a) il criterio della prevalenza: la Polizia di Stato opera soprattutto nei comuni capoluoghi di provincia e nei grandi Comuni, l'Arma dei Carabinieri in tutti gli altri comuni;

b) il metodo del coordinamento operativo affidato al Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica sicurezza, presso il quale operano anche diversi uffici e direzioni centrali interforze

c) il criterio della specializzazione delle competenze secondo gli ordinamenti originari e le professionalità sviluppate da ognuno;

In particolare circa le funzioni "specialistiche" la direttiva del Ministro dell'Interno emanata con decreto 28 aprile 2006 prevede il seguente assetto:

A) per la *sicurezza stradale*: la Polizia di Stato, in via esclusiva sulle autostrade, l'Arma dei Carabinieri in concorso con la Polizia di Stato, sulla viabilità ordinaria; i corpi di polizia locale nelle aree urbane;

B) Per la *sicurezza ferroviaria*, la Polizia di Stato con esclusività per le stazioni ferroviarie;

C) Per la *sicurezza delle frontiere*: per le attività di polizia di frontiera terrestre, marittima ed aerea in via prevalente la Polizia di Stato, progressivamente sostituendosi alle altre forze di polizia ai valichi di frontiera terrestre con i Paesi dell'Unione europea, fermo restando da un lato il concorso del Corpo della Guardia di finanza nell'esercizio dei compiti di polizia economica e finanziaria e il coordinamento interforze nei controlli via mare sull'immigrazione irregolare, con prevalenza del Corpo delle Capitanerie di porto;

D) Per la *sicurezza delle reti di comunicazione*: competenza primaria (ma non esclusiva) della Polizia di Stato a garantire, in via generale, l'integrità e la funzionalità della rete informatica, ivi compresa la protezione delle infrastrutture critiche informatizzate, la prevenzione ed il contrasto degli attacchi di livello informatico alle strutture di livello strategico per il Paese, nonché la sicurezza e regolarità dei servizi di telecomunicazione e il contrasto della pedopornografia on line, nonché a svolgere il contrasto degli illeciti concernenti i mezzi di pagamento e il diritto d'autore in tutti i casi in cui l'utilizzo distorto dello strumento informatico o delle tecnologie di rete rappresenti il modo esclusivo o assolutamente prevalente di perpetrazione degli stessi, raccordandosi con la Guardia di finanza cui, secondo il D. Lgs. n. 68/2001, compete gravitare in modo generale sull'area della tutela dei marchi, dei brevetti e della proprietà intellettuale, nonché della tutela dei mezzi di pagamento, ferme restando le attività svolte dal Corpo in favore della Autorità garante per le comunicazioni, per la tutela del diritto d'autore e del regolare pagamento dei canoni di abbonamento al servizio pubblico radiotelevisivo;

E) Per la *sicurezza in materia di sanità, igiene ed alimenti*: all'Arma dei carabinieri, tramite il Comando carabinieri per la tutela della salute (sottoposto alla direttiva del Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali) la prevenzione e il contrasto degli illeciti in materia di sanità, igiene e sofisticazioni alimentari, al Corpo forestale dello Stato il concorso nelle attività volte al rispetto della normativa in materia di sicurezza alimentare del consumatore e di biosicurezza in genere, alla Guardia di finanza il controllo della spesa sanitaria, in attuazione della propria competenza generale in materia di polizia economica e finanziaria, secondo le direttive del Ministro dell'economia e delle finanze, nel contesto della pianificazione dell'attività ispettiva della finanza pubblica predisposta dal competente Comitato di coordinamento finanziario.

F) Per la *Sicurezza nel settore agroalimentare*: a) alla Guardia di finanza ruolo di preminenza nel settore delle frodi comunitarie, anche con riguardo alla tutela degli interessi finanziari comunitari relativi al settore agricolo e della pesca, b) all'Arma dei carabinieri ruolo preminente nel

settore delle frodi nel settore agroalimentare e delle sofisticazioni di alimenti e bevande, nonché i compiti devoluti dalla normativa vigente allo speciale reparto istituito presso il Ministero delle politiche agricole e forestali, ferme restando le funzioni in materia agroalimentare attribuite al Corpo forestale dello Stato dal medesimo Dicastero. Ai fini del coordinamento ispettivo del settore si fa riferimento all'apposito Comitato istituito presso il Ministero delle politiche agricole e forestali.

G) Per la *sicurezza in materia ambientale* il coordinamento appare ancor più minuziosamente complicato: a) all'Arma dei carabinieri le attività di prevenzione e contrasto degli illeciti in materia ambientale con riguardo alle attività di: vigilanza sulla gestione dei rifiuti e sulla bonifica dei siti contaminati con particolare riferimento a: lotta alla gestione ed al traffico illecito dei rifiuti urbani speciali e industriali, soprattutto quando attuate in forma organizzata; controllo e monitoraggio dei rifiuti di origine urbana e industriale; controllo delle attività di gestione dei rifiuti e segnatamente degli impianti di trattamento, stoccaggio, smaltimento, incenerimento, nonché di depurazione; prevenzione e repressione delle violazioni connesse con le attività produttive; tutela delle acque e del suolo dall'inquinamento nelle aree di non diretto interesse agro-forestale e in particolare dalle: aggressioni agli ecosistemi (suolo, acqua ed aria) sviluppate in forma organizzata e non; violazioni connesse con le attività produttive; concorso nella tutela della biodiversità e della biosicurezza soprattutto se sviluppate in forma organizzata. Compiti di vigilanza in materia di produzione e di impiego degli organismi geneticamente modificati; tutela dell'aria e riduzione delle emissioni in atmosfera, segnatamente attraverso il contrasto alle violazioni connesse con le attività produttive, soprattutto a carattere industriale; tutela paesaggistico-ambientale nelle aree di non diretto interesse agro-forestale; vigilanza sull'impiego di sostanze pericolose ed a rischio di incidente rilevante; inquinamento atmosferico, elettromagnetico, acustico e da sostanze radioattive. b) al Corpo forestale dello Stato le attività di prevenzione e contrasto degli illeciti in materia ambientale con riguardo alle attività di: tutela degli ecosistemi agro-forestali attraverso l'attività di prevenzione e repressione delle violazioni in danno all'ambiente e al paesaggio nonché di contrasto di specifiche forme di inquinamento connesse anche con il ciclo dei rifiuti e delle acque; monitoraggio e controllo del territorio ai fini della prevenzione del dissesto idrogeologico; prevenzione e contrasto degli incendi boschivi; tutela delle foreste e della biodiversità delle specie vegetali ed animali in attuazione di norme nazionali e internazionali; tutela degli animali dai maltrattamenti; sorveglianza delle aree naturali protette e tutela del patrimonio naturalistico nazionale; concorso nelle attività volte al rispetto della normativa in materia di sicurezza agroalimentare, con particolare riferimento ai cicli produttivi in pieno campo; esercizio di attribuzioni demandate dal Ministero delle politiche agricole e forestali derivanti dalla normativa comunitaria. c) alla Guardia di finanza l'azione di vigilanza, prevenzione e contrasto delle violazioni

ambientali attraverso la propria componente aeronavale, in possesso di adeguate dotazioni tecnologiche.

H) Per la *sicurezza nella circolazione dell'euro e degli altri mezzi di pagamento*: a) alla Guardia di finanza le funzioni per quanto riguarda il riciclaggio, la falsificazione della moneta, le frodi concernenti i mezzi e i sistemi di pagamento diversi dal contante, nonché l'usura nell'ipotesi di coinvolgimento diretto di intermediari finanziari e bancari. b) alla Guardia di Finanza, in coordinamento con le strutture centrali e periferiche dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, il contrasto del finanziamento del terrorismo internazionale; c) all'Arma dei carabinieri la repressione del falso nummario anche attraverso il proprio reparto specializzato; d) alla Polizia di stato, specialità della Polizia postale e delle comunicazioni, la tutela dei prodotti e dei processi produttivi nel settore postale, nonché di quelli filatelici; e) Per quel che concerne la cooperazione internazionale, ferme restando le competenze degli organi facenti capo al Ministero dell'economia e delle finanze, quella di Polizia attinente alla falsificazione di banconote e di monete è assicurata tramite l'Ufficio centrale italiano del falso monetario e l'Unità nazionale Europol, che sono parte della struttura organizzativa della Direzione centrale della polizia criminale del Ministero dell'Interno.

I) Per la *tutela del patrimonio culturale*: a) all'Arma dei carabinieri ruolo prioritario nelle funzioni di sicurezza che attengono alla salvaguardia del patrimonio archeologico, artistico e storico nazionale, mediante l'apposito nucleo sottoposto all'indirizzo del Ministro per I beni e le attività culturali; b) alla Guardia di finanza i compiti di prevenzione, ricerca e repressione delle violazioni in materia di demanio e patrimonio pubblico, compresa la gestione delle società a capitale pubblico operanti nel settore.

J) Per la *tutela del lavoro*: a) prevalenza al Comando carabinieri - Ispettorato del lavoro, nel particolare settore, in relazione alle funzioni svolte dal proprio personale posto alle dipendenze degli organi del Ministero della salute, del lavoro e delle politiche sociali; b) alla Guardia di finanza, nell'assolvimento della propria funzione di polizia economica e finanziaria, i controlli di sua competenza; c) il coordinamento dell'attività ispettiva é garantito dalle strutture del Ministero del lavoro e delle politiche sociali secondo le procedure previste dalla normativa di settore, mentre per i profili rilevanti ai fini della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica opera il Ministero dell'Interno secondo le ordinarie regole di coordinamento fissate dalla legge n. 121/1981.

In generale i principi di coordinamento fin qui delineati non appaiono peraltro efficaci fino in fondo, perché:

1) il criterio della prevalenza territoriale tra polizia di stato ed Arma dei Carabinieri è derogato e derogabile dallo stesso Ministro dell'Interno per particolari esigenze di ordine e sicurezza pubblica,

come espressamente prevede la stessa direttiva emanata con decreto del Ministro dell'interno 25 marzo 1998;

2) non sono stati eliminati rischi di sovrapposizione operativa tra parti specializzate di più corpi di polizia che svolgono compiti analoghi, come dimostra l'estrema complicazione della direttiva del 2006 sopra illustrata, il che ovviamente finisce con l'esigere ulteriori forme di coordinamento operativo;

3) ogni forma di coordinamento operativo nella pratica si rivela piuttosto macchinosa, costosa e lenta e tuttora non è attuata anche mediante i necessari apparati tecnici necessari, come il collegamento permanente tra le diverse sale operative delle forze di polizia;

4) il coordinamento tra le forze di polizia è comunque gravato sia dalla frammentazione e dipendenza dalla magistratura degli operatori addetti alle funzioni di polizia giudiziaria, sia dai casi di plurima dipendenza funzionale da più Ministri, sia dal difficile coordinamento operativo tra forze di polizia dello Stato e corpi di polizia locale;

5) il coordinamento generale delle forze di polizia appare comunque difficile a causa dell'incongrua struttura dell'Amministrazione della pubblica sicurezza configurata dalla riforma del 1981: nell'Amministrazione opera sia personale civile "ordinario", sia personale della carriera prefettizia, sia personale della Polizia di stato, sicché una delle forze di polizia (la Polizia di Stato) è parte organica a livello nazionale e locale dell'Amministrazione della Pubblica sicurezza che dovrebbe contestualmente svolgere funzioni di coordinamento con le altre forze di polizia, e lo stesso Dipartimento della Pubblica sicurezza ha sia uffici interforze preposti al coordinamento, sia uffici preposti alla direzione operativa della Polizia di Stato composti di personale della Polizia di Stato.

Tutto ciò ha portato evidente effetto in termini di spreco di risorse economiche ed operative, proprio in presenza di accentuate richieste di sicurezza da parte della popolazione

## **5. Obiettivi di un'ipotesi di riordino della disciplina delle funzioni di polizia e dei corpi di polizia**

### **5.1. Riformare un sistema disomogeneo, superato e con profili di dubbia legittimità costituzionale**

La disciplina delle funzioni e dei corpi di polizia deve essere sempre conforme alla Costituzione.

In tal senso si ravvisano almeno tre grandi aspetti critici che devono essere corretti:

1) la normativa legislativa e regolamentare in materia di ordine pubblico, sicurezza, armi ecc. è disorganica e frammentata e in alcuni aspetti di dubbia legittimità costituzionale, sia perché talvolta risale al periodo fascista, sia perché non tiene conto

delle esigenze di decentramento e di autonomia (sussidiarietà verticale ed orizzontale) derivante dalla revisione costituzionale del 2001.

2) La frammentazione delle forze di polizia dello Stato comporta ormai uno svolgimento così complesso e costoso delle funzioni di polizia che esso appare incompatibile con l'esigenza di buon andamento di ogni pubblica amministrazione prevista dall'art. 97 Cost.

3) Manca una legge statale che preveda in modo generale un adeguato coordinamento dei rapporti tra Stato e regioni in materia di ordine pubblico e sicurezza (ai sensi dell'art. 118, comma 3 Cost.) e disciplini la polizia locale quale funzione fondamentale degli enti locali (ai sensi dell'art. 117, comma 2 lett. p) Cost.)

Al fine di assicurare un buon andamento dell'amministrazione preposta all'ordine pubblico e alla sicurezza non è dunque più adeguato un assetto così pluralistico ed eterogeneo di forze di polizia (una delle quali, i Carabinieri, ha nel 2000 assunto anche il rango di quarta Forza armata) e di organi pubblici (in prevalenza statali) preposti all'ordine pubblico e alla sicurezza, i quali però dipendono organizzativamente da Ministeri diversi (Interno, Difesa, Giustizia, Economia e Finanze, Infrastrutture e trasporti, Politiche agricole). Malgrado i ripetuti sforzi di coordinamento non sembra che un simile sistema possa più essere ricondotto ad unità, efficacia ed efficienza soltanto mediante la previsione di poteri di indirizzo e coordinamento attribuiti ad un sistema gerarchico e accentrato di autorità di pubblica sicurezza nazionali (Ministro dell'Interno), provinciali (Prefetto e Questore) e locali (commissario di pubblica sicurezza o sindaco), coadiuvate da organi consultivi (Comitato nazionale e Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza) a cui partecipano responsabili politici (il Ministro dell'Interno a livello nazionale e a livello provinciale il Presidente della Giunta provinciale e il Sindaco del Comune capoluogo di provincia), responsabili amministrativi (dirigenti generali del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, a livello nazionale, e a livello provinciale, i Prefetti responsabili degli Uffici territoriali del Governo) e i dirigenti civili e militari delle forze di polizia.

Anche a causa della revisione costituzionale del 2001 e delle perduranti difficoltà finanziarie occorre un ripensamento complessivo dell'assetto delle amministrazioni statali operanti in questo settore, magari per addivenire ad una scelta che privilegiando l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa provveda a conferire a ciascun corpo di polizia una specializzazione di materie in riferimento alle quali esercitare le tre funzioni di polizia oppure ad assegnare ciascuna delle tre funzioni di polizia ad una diversa forza di polizia oppure ad accorpate le forze di polizia dello Stato ad ordinamento civile e a riordinare quelle ad ordinamento militare e comunque a provvedere una migliore e più capillare diffusione della presenza delle forze di polizia sul territorio idonea ad assicurare un'efficace tutela

dell'ordine pubblico e della sicurezza corrispondente alle caratteristiche e alle concrete esigenze di tutela della sicurezza tipiche di ciascuna zona del territorio nazionale.

Vi è poi un'ulteriore considerazione derivante dalla fine del servizio militare di leva, la quale ha ridotto al minimo i compiti di polizia militare e di polizia giudiziaria militare svolti dall'Arma dei Carabinieri.

Inoltre le moderne tecniche di difesa militare sembrano rendere ormai superata l'esigenza tradizionale di disporre di una forza presente in modo diffuso sul territorio per respingere eventuali attacchi che avvengano al di là dei dispositivi di difesa predisposti dalle altre Forze armate.

Essa è ormai al 90% concentrata su compiti di ordine e sicurezza pubblica, sicché, se non si vuole procedere ad un suo accorpamento con la Polizia di Stato è ipotizzabile almeno il rovesciamento – simile a ciò che è in corso di attuazione in Francia – dei criteri di dipendenza funzionale e organizzativa, da collocarsi stabilmente presso il Ministero dell'interno, mentre il Ministero della Difesa resterebbe competente funzionalmente per ciò che attiene alla polizia militare, all'armamento militare e alle operazioni militari.

L'Arma dei carabinieri e il Corpo delle capitanerie di Porto sono chiamati sempre più a svolgere compiti attinenti all'ordine pubblico e alla sicurezza e al controllo delle frontiere rispetto all'immigrazione irregolare e compiti di protezione dell'ambiente marino alle dipendenze funzionali dai Ministeri delle Infrastrutture e dei Trasporti e dell'Ambiente, sicché non è irrazionale prevedere una loro riconfigurazione.

## **5.2. Lineamenti di un possibile riordino generale**

Occorre pertanto adoperarsi in favore di una complessiva riforma che mediante un'apposita legge delega al Governo preveda

1) l'emanazione di un apposito codice (previa legge-delega) nel quale si provveda a:

a) accorpare, semplificare e rendere costituzionalmente legittima la normativa statale in materia di ordine pubblico e sicurezza;

b) trasferire al di fuori dei corpi di polizia e/o agli enti locali (ed in particolare ai Comuni ai sensi dell'art. 118, comma 1 Cost.) le funzioni statali di polizia amministrativa che non richiedano un esercizio unitario

c) riordinare e potenziare quelle attività private a tutela della sicurezza consentendo anche un maggiore e controllato esercizio privato di funzioni attinenti a determinate situazioni di prevenzione di prevedibili e ripetuti rischi per la sicurezza (sussidiarietà orizzontale ex art. 118 Cost.);



2) un complessivo riordino dei corpi di polizia dello Stato. Ciò potrebbe avvenire in base a ipotesi diverse e/o ad un percorso progressivo che può essere così delineato

A) Ipotesi minimale :

- a) accentuare la specializzazione dei corpi di polizia statale,
- b) accentrare nel medesimo corpo di polizia le funzioni specialistiche che si sovrappongono,

B) Ipotesi massimale (preferibile)

c) accorpate nell'Arma dei Carabinieri tutti quei corpi e funzioni militari che attengono anche indirettamente alla difesa nazionale (incluse quelle che erano svolte dalla Guardia di Finanza e dal Corpo della Capitanerie di Porto e le funzioni che erano svolte dalla Polizia di Stato a tutela della sicurezza degli organi costituzionali e mantenendo tra i Comandi specializzati soltanto quello di vigilanza all'estero delle rappresentanze diplomatiche-consolari), trasferendo al Ministero dell'Interno anche la competenza circa l'organizzazione generale dell'Arma, salvo che per i compiti militari e di polizia militare che resterebbero alle dipendenze funzionali del Ministro della Difesa;

d) accorpate nella Polizia di Stato (o in un nuovo corpo con analogha denominazione) tutte le funzioni di polizia specialistiche (incluse quelle svolte dal Corpo delle capitanerie di Porto nel mare territoriale a tutela ambientale e sulla navigazione da diporto) e tutte le unità preposte al contrasto della criminalità organizzata (incluse quelle che erano svolte dai nuclei speciali dell'Arma dei Carabinieri e dalla Guardia di Finanza) e tutti gli altri Corpi di polizia statali, istituendo all'interno di essa nuove ed apposite specialità (polizia forestale, polizia finanziaria e tributaria, polizia penitenziaria, polizia marittima ecc.), da riordinarsi insieme con le specialità della polizia di Stato; all'interno delle nuove specialità che dovrebbero essere presenti su tutto il territorio nazionale dovrebbe confluire il personale addetto ai disciolti corpi o ai nuclei trasferiti, il quale sarebbe comunque ad ordinamento civile, pur premendosi uno speciale trattamento a tutela dello speciale rapporto di fedeltà alla Repubblica e delle esigenze di assicurare un servizio permanente in qualsiasi evenienza;

e) trasferire in tutto o in parte dalle forze di polizia ad altre autorità amministrative statali anche ad ordinamento autonomo le competenze (e il relativo personale) che non comportino l'esercizio di funzioni di polizia, né siano di indispensabile supporto ad esse (p. es. alle Agenzie fiscali alcuni compiti finora svolti dalla Guardia di Finanza, alle Agenzie per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici alcuni compiti finora svolti dal Corpo forestale dello Stato e dal Corpo delle Capitanerie di porto, alle Prefetture e agli enti portuali alcune funzioni svolte dal Corpo delle capitanerie di porto, al Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, da riordinarsi come corpo nazionale della protezione civile, talune funzioni finora svolte dallo stesso Corpo forestale dello Stato)

3) il riordino e l'accorpamento di tutto il personale delle forze di polizia dello Stato, degli istituti di formazione (non più di due) e delle dotazioni logistiche, tecnologiche e finanziarie di tutti i corpi di Polizia, assicurandone una nuova e diversa organizzazione territoriale in modo capillare al fine di assicurare sia il controllo generale del territorio, anche in concorso con i corpi di polizia locale, sia un adeguato e specialistico svolgimento delle diverse attività bisognose di accentramenti o di particolari specializzazioni.

4) il riordino delle autorità di pubblica sicurezza e un nuovo ordinamento del Dipartimento della Pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno al fine di a) creare un Comando unitario della Polizia di Stato ben distinto dagli uffici interforze del Dipartimento; b) ripensare il rapporto Prefetto-Questore, c) riformare i Comitati nazionale e provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica; d) accorpare in un unico organo, magari diviso in sezioni, gli organi nazionali esistenti (Comitato nazionale per l'ordine e la sicurezza pubblica, Consiglio generale per la lotta alla criminalità organizzata, Comitato antiterrorismo); e) rivedere le forme della dipendenza funzionale delle forze di polizia dai Ministri competenti per i diversi settori.

5) rivedere la disciplina dell'organizzazione della polizia giudiziaria per adeguarla al nuovo ordinamento delle forze di polizia

6) prevedere un nuovo ordinamento della polizia locale, da qualificarsi come funzione fondamentale degli enti locali, e disciplinare il coordinamento Stato-regioni-enti locali in materia di ordine pubblico e sicurezza, anche assicurando il costante concorso dei corpi di polizia locale alla sicurezza di sicurezza nei centri abitati. A tale proposito sono già state presentate numerose e condivisibili proposte di legge, molte delle quali elaborate a lungo dall'ANCI e dalle Regioni.

## **APPENDICE**

### **A) BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE**

Per una panoramica generale sulle funzioni e i corpi di polizia cfr. almeno A. CHIAPPETTI, voce *Polizia (forze di)*, in *Enc. Giur.* Treccani, vol. XXIII, Roma 1990; G. CAIA, *L'ordine e la sicurezza pubblica*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, Diritto amministrativo speciale, Tomo I, II<sup>a</sup> ed., Milano 2003, p. 281 ss. (e la bibliografia ivi richiamata); G. CAIA, *Le forze di polizia nell'amministrazione della pubblica sicurezza*, in *Studi in onore di F. Benvenuti*, Modena, 1996, p. 1745 ss.

In particolare sulla polizia giudiziaria cfr. almeno G. D'ELIA, voce *Polizia giudiziaria*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Aggiornamento, vol. II, Torino 2005 (e la bibliografia ivi richiamata) e S. VUOTO, commento all'art. 109, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, vol. III, Torino, 2006, pp. 076 ss.

Sull'ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza e sulla Polizia di Stato cfr. almeno G. CAIA, voce *Polizia di Stato*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. XI, Torino, 1996, p. 336.

Sul nuovo ordinamento dell'Arma dei carabinieri dopo la riforma del 2000 cfr. almeno F. BASSETTA, voce *Arma dei carabinieri*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Aggiornamento, 2005, Torino, pp. 31 ss.

Sul recente assetto del coordinamento tra le forze di polizia – seppur da una prospettiva di conservazione dell'esistente - cfr. C. MOSCA, *Il coordinamento delle forze di polizia. Teoria generale*, Padova, 2005.

Sulle materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e della polizia locale alla luce dei nuovi artt. 117 e 118 Cost. e della successiva giurisprudenza costituzionale cfr. G. FARES, *Ordine pubblico, sicurezza e incolumità pubblica, polizia locale*, in *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*. Parte speciale, Vol. I, a cura di G. Corso e V. Lopilato, Milano, 2006, pp. 588 ss. (e la bibliografia ivi richiamata) e ci si permette il rinvio a P. BONETTI, *Ordine pubblico, sicurezza e polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, in *Le regioni*, 2002, p. 483 ss.; P. BONETTI, *L'allocazione delle funzioni amministrative e le forme di coordinamento per le materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione nel nuovo art. 118 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 1121 ss.

## **B) SCHEMI SULL'ATTUALE ASSETTO DEI CORPI DI POLIZIA**

### **s) FORZE DI POLIZIA STATALI**

**s1) POLIZIA DI STATO**

**s2) ARMA DEI CARABINIERI**

**s3) GUARDIA DI FINANZA**

**s4) CORPO DI POLIZIA PENITENZIARIA**

**s5) CORPO FORESTALE DELLO STATO**

**s-6) CORPO DELLE CAPITANERIE DI PORTO-GUARDIA COSTIERA**

### **L) CORPI DI POLIZIA LOCALE**

**L1 ) Corpi di polizia municipale**

**L2) corpi di polizia provinciale**

CORPO	TIPO DI ORDINAMENTO DEL PERSONALE	FUNZIONI	DIPENDENZA	ORGANIZZAZIONE TERRITORIALE
<b>s1) POLIZIA DI STATO</b>	<b>Civile</b>	<b>Funzioni generali di polizia (giudiziaria, di sicurezza e amministrativa statale)</b> Art. 24 Legge 1° aprile 1981, n. 121: 1) esercita le proprie	<b>Ministero dell'Interno</b>	(art. 2 D.P.R. 22 marzo 2001, n. 208) <u>a) uffici con funzioni finali:</u> 1. questure, uffici territoriali provinciali per l'esercizio, nella provincia, delle funzioni del questore

		<p>funzioni al servizio delle istituzioni democratiche e dei cittadini sollecitandone la collaborazione</p> <p>2) tutela l'esercizio delle libertà e dei diritti dei cittadini;</p> <p>3) vigila sull'osservanza delle leggi, dei regolamenti e dei provvedimenti della pubblica autorità;</p> <p>4) tutela l'ordine e la sicurezza pubblica;</p> <p>5) provvede alla prevenzione e alla repressione dei reati;</p> <p>6) presta soccorso in caso di calamità ed infortuni.</p>	<p>e per l'assolvimento, nel medesimo territorio, dei compiti istituzionali della Polizia di Stato;</p> <p>2. commissariati di pubblica sicurezza, direttamente dipendenti dalle questure, istituiti, ove effettive esigenze lo richiedano, per l'esercizio, da parte di funzionari di pubblica sicurezza, delle funzioni dell'autorità locale di pubblica sicurezza e per l'assolvimento dei compiti istituzionali della Polizia di Stato non devoluti alla competenza di altri uffici;</p> <p>3. distretti, commissariati e posti di polizia, istituiti alle dipendenze delle questure, o, nel caso dei posti di polizia, anche dei commissariati e dei distretti, per le esigenze di controllo del territorio e per lo svolgimento di altri compiti istituzionali, anche di carattere temporaneo.</p> <p>4. ispettorati ed uffici speciali di pubblica sicurezza privi di competenza territoriale aventi gli speciali compiti di sicurezza e collegamento (sicurezza degli organi costituzionali, del Vaticano ecc.);</p> <p>5. uffici periferici, istituiti alle dipendenze del dipartimento della pubblica sicurezza, per le esigenze di polizia stradale, ferroviaria, delle comunicazioni e di polizia di frontiera;</p> <p>6. reparti mobili, istituiti alle dipendenze del dipartimento della pubblica sicurezza, per i compiti di cui all'articolo 33 della legge 1° aprile 1981, n. 121;</p> <p>7. reparti, centri o nuclei istituiti, alle dipendenze</p>
--	--	---	---

				<p>del dipartimento della pubblica sicurezza o delle questure, per particolari attività operative che richiedono l'impiego di personale specificamente addestrato, l'ausilio di mezzi speciali o di animali;</p> <p><u>b) uffici, centri e istituti con funzioni strumentali e di _____ supporto:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Istituto superiore di polizia;</li> <li>2. istituti di istruzione, istituiti alle dipendenze del dipartimento della pubblica sicurezza, per le esigenze di istruzione, addestramento, aggiornamento e perfezionamento del personale;</li> <li>3. strutture sanitarie presso gli uffici centrali e periferici dell'amministrazione, alle dipendenze del dipartimento della pubblica sicurezza o degli uffici o reparti in cui sono istituite, in relazione alle competenze funzionali loro attribuite;</li> <li>4. gabinetti di polizia scientifica alle dipendenze del dipartimento della pubblica sicurezza o delle questure in cui sono istituiti, in relazione alle competenze funzionali loro attribuite;</li> <li>5. zone telecomunicazioni, centri elettronici e informatici, centri logistici di raccolta di materiali e mezzi e centri motorizzazione, istituiti alle dipendenze del dipartimento della pubblica sicurezza, e ogni altro ufficio, centro o magazzino posto alle dipendenze dell'ufficio o reparto presso cui sono istituiti, per le esigenze logistiche, strumentali e di</li> </ol>
--	--	--	--	--

				<p>supporto della Polizia di Stato e per quelle tecniche del Ministero dell'interno;</p> <p>c) <u>uffici con funzioni ispettive e di controllo delle strutture dell'amministrazione e di decentramento amministrativo</u>;</p> <p>1. direzioni interregionali per l'esercizio decentrato delle funzioni ispettive e di controllo in tutti gli uffici ed organi periferici dell'amministrazione della pubblica sicurezza aventi sede nell'area territoriale di competenza e per l'esercizio decentrato delle funzioni di carattere organizzativo e amministrativo, anche relative alla logistica, a supporto delle attività istituzionali dei predetti uffici e reparti.</p>
<b>2) ARMA DEI CARABINIERI</b>	<p><b>Militare</b>, collocata autonomamente nell'ambito del <b>Ministero della Difesa</b> con il rango di Forza Armata</p>	<p><b>Forza militare di polizia a competenza generale:</b></p> <p>A) <u>compiti militari</u> (art.1, co.2 L. 78/2000):</p> <p>1) concorso alla <b>difesa della Patria</b> e alla salvaguardia delle libere istituzioni e del bene della collettività nazionale nei casi di pubbliche calamità;</p> <p>2) partecipazione alle <b>operazioni militari in Italia ed all'estero</b> sulla base della pianificazione d'impiego delle Forze Armate stabilita dal Capo di Stato Maggiore della Difesa;</p> <p>3) partecipazione ad <b>operazioni di polizia militare all'estero</b> e, sulla base di accordi e mandati internazionali, concorso alla <b>ricostituzione dei corpi di polizia locali</b> nelle aree di presenza delle Forze Armate in missioni di supporto alla</p>	<p>A) Per i compiti militari tramite il Comandante Generale, dipende dal <b>Capo di Stato Maggiore della Difesa</b>;</p> <p>B) per quanto attiene ai compiti di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, dipende funzionalmente dal <b>Ministro dell'Interno</b>.</p> <p>Per gli aspetti tecnico-amministrativi, fa capo:</p> <p>a) al Ministero della Difesa per quanto concerne il personale, l'amministrazione e le attività logistiche;</p> <p>b) al Ministero dell'Interno per l'accasermamento ed il casermaggio</p>	<p>103 comandi provinciali, 539 compagnie, 44 tenenze e 4.624 stazioni. È presente in 4.076 centri, ma estende la sua competenza agli 8.101 Comuni italiani dove svolge tutti i servizi di sicurezza pubblica</p>

		<p>pace;</p> <p>4) esercizio esclusivo delle funzioni di <b>polizia militare e sicurezza</b> per Esercito, Marina militare e Aeronautica militare;</p> <p>5) esercizio delle funzioni di <b>polizia giudiziaria militare</b> alle dipendenze degli organi della giustizia militare;</p> <p>6) sicurezza delle <b>rappresentanze diplomatiche e consolari</b> italiane, ivi compresa quella degli uffici degli addetti militari all'estero;</p> <p>7) <b>assistenza</b> ai comandi ed alle unità militari impegnati in attività istituzionali nel territorio nazionale;</p> <p>8) concorso al <b>servizio di mobilitazione</b>;</p> <p><u>B) compiti di polizia</u> (art.3, co. 2 e 3 D.Lgs. 297/2000):</p> <p>1) funzioni di <b>polizia giudiziaria</b> 2) <b>funzioni di sicurezza pubblica</b>;</p> <p>3) quale <b>struttura operativa nazionale di protezione civile</b>, assicura la continuità del servizio d'istituto nelle aree colpite dalle pubbliche calamità, concorrendo a prestare soccorso alle popolazioni interessate agli eventi calamitosi.</p>	<p>connessi con l'assolvimento dei compiti di polizia, e per l'utilizzazione delle risorse finanziarie finalizzate al potenziamento delle Forze di Polizia.</p> <p>I seguenti reparti dell'Arma sono costituiti nell'ambito dei Ministeri a fianco di ciascuno indicati e dipendono funzionalmente dai titolari degli stessi:</p> <p><b>a) Comando Carabinieri per la Tutela della Salute</b>, per la prevenzione e repressione dei reati attinenti la tutela della salute pubblica (<b>Ministero della Salute, del lavoro e delle politiche sociali</b>)</p> <p><b>b) Comando Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente</b>, per la prevenzione e repressione delle violazioni compiute in danno dell'assetto ambientale (<b>Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare</b>);</p> <p><b>c) Comando Carabinieri per la Tutela del Patrimonio Culturale</b>, per la prevenzione e repressione dei reati connessi alla detenzione, commercio e trafugamento di beni e materiali d'interesse artistico,</p>	
--	--	---	--	--



			<p>storico ed  archeologico  <b>(Ministero per i Beni e le Attività Culturali);</b>  d) <b>Comando Carabinieri per la Tutela del Lavoro</b>, per la verifica dell'applicazione delle normative in materia di collocamento, lavoro, previdenza ed assistenza sociale <b>(Ministero del la Salute, del Lavoro e delle politiche sociali);</b>  e) <b>Comando Carabinieri Politiche Agricole e Alimentari</b>, per il controllo, la prevenzione e repressione delle frodi nel settore agroalimentare e ai danni dell'Unione Europea <b>(Ministero delle Politiche agricole e forestali);</b>  f) <b>Comando Carabinieri presso il Ministero Affari Esteri</b>, per la tutela delle sedi delle Rappresentanze diplomatiche italiane all'estero, la prevenzione e la repressione delle violazioni alle leggi speciali sull'emigrazione <b>(Ministero degli Affari Esteri)</b>.  Alcuni reparti costituiti nell'ambito di Organi o Autorità nazionali (Presidenza della Repubblica, Senato, Camera, Corte Costituzionale, Corte dei Conti,</p>	
--	--	--	--	--

			<p>Presidenza del Consiglio dei Ministri e C.N.E.L.) per l'assolvimento di compiti specifici, dipendono funzionalmente dai titolari degli stessi Organi o Autorità.</p> <p>I reparti e gli uffici dell'Arma costituiti in ambito interforze Difesa, nei Comandi e negli Organismi alleati in Italia ed all'estero, ovvero nelle singole Forze Armate, dipendono, tramite i relativi Comandanti, rispettivamente dal Capo di Stato Maggiore della Difesa e dai Capi di Stato Maggiore di Forza Armata.</p>	
<b>B-s3) CORPO DELLA GUARDIA DI FINANZA</b>	<b>Militare</b>	<p><b>Forza di polizia a competenza generale su tutta la materia economica e finanziaria</b>  (Legge 23 aprile 1959, n. 189 e D. Lgs.19 marzo 2001, n. 68 )  <u>A) compiti di polizia</u>  1) prevenzione, ricerca e denuncia delle evasioni e delle violazioni finanziarie, sia in campo tributario, sia in tutti i settori in cui si esplicano le proiezioni operative della polizia economica e finanziaria;  2) vigilanza sull'osservanza delle disposizioni di interesse politico-economico  3) sorveglianza in mare per fini di polizia finanziaria e competenza esclusiva per la polizia economica e finanziaria in mare;  4) autorità competente nazionale competente a</p>	<p><b>Ministro per l'economia e le Finanze che lo coordina anche con le agenzie fiscali</b> (art. 1 l. n. 189/1959 e art. 56, comma 2 D. Lgs. n. 300/1999)</p>	<p>Comandi regionali, provinciali, nuclei di polizia tributaria, altri nuclei e tenenze</p>

		<p>promuovere iniziative di cooperazione internazionale con gli organi collaterali esteri ai fini del contrasto degli illeciti economici e finanziari, avvalendosi anche di dodici ufficiali da distaccare in qualità di esperti presso le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari.</p> <p>5) concorre al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica</p> <p>B) <u>compiti militari</u>: concorre alla difesa politicomilitare delle frontiere.</p>		
<b>B-s4) CORPO DI POLIZIA PENITENZIARIA</b>	<b>Civile</b>	<p>(LEGGE 15 dicembre 1990 n. 395 )</p> <p>1) tende ad assicurare l'esecuzione dei provvedimenti restrittivi della libertà personale;</p> <p>2) garantisce l'ordine all'interno degli istituti di prevenzione e di pena e ne tutela la sicurezza;</p> <p>3) partecipa, anche nell'ambito di gruppi di lavoro, alle attività di osservazione e di trattamento rieducativo dei detenuti e degli internati;</p> <p>4) espleta il servizio di traduzione dei detenuti ed internati ed il servizio di piantonamento dei detenuti ed internati ricoverati in luoghi esterni di cura</p>	Dipendenza dal Ministero di grazia e giustizia, Dipartimento dell'Amministrazione e penitenziaria	<p>Presente in ogni tipo di istituto penitenziario e, con particolare specializzazione, nei centri per la giustizia minorile.</p> <p>Il <u>Servizio Navale</u> costituisce supporto operativo-logistico alle strutture penitenziarie di Favignana, Porto Azzurro-Marina di Campo, Gorgona, Venezia e Napoli.</p> <p><u>Gruppo Operativo Mobile</u>, istituito nel 1997, è nato per fare fronte alle esigenze derivanti dalla gestione dei detenuti appartenenti alla criminalità organizzata. (Decreto del Ministro della Giustizia 31 marzo 2004) <u>Ufficio per la Sicurezza Personale e per la Vigilanza</u> (USPEV) competente in via esclusiva, per l'esercizio delle attività di protezione e vigilanza delle personalità appartenenti all'Amministrazione Centrale della Giustizia, nonché il coordinamento dei connessi e conseguenti servizi di sicurezza e di vigilanza delle sedi la cui</p>

				<p>sorveglianza sia espressamente affidata all'Ufficio.</p> <p>L'Ufficio collabora alla sperimentazione degli armamenti e dei mezzi necessari per i servizi di protezione e vigilanza.</p> <p><u>Nucleo Investigativo Centrale della Polizia Penitenziaria</u> istituito con Decreto del Ministro della Giustizia del 2007, svolge in via continuativa e prioritaria le funzioni di cui all'art. 55 del Codice di procedura penale, alle dipendenze funzionali e sotto la direzione dell'Autorità Giudiziaria, per fatti di reato commessi in ambito penitenziario o, comunque, direttamente collegati all'ambito penitenziario.</p>
<b>B-s5) CORPO FORESTALE DELLO STATO</b>	<b>Civile</b>	<p><b>LEGGE 6 FEBBRAIO 2004, n. 36</b></p> <p><b>Forza di polizia dello Stato ad ordinamento civile specializzata nella difesa del patrimonio agroforestale italiano e nella tutela dell'ambiente, del paesaggio e dell'ecosistema.</b></p> <p><b>Concorre nell'espletamento di servizi di ordine e sicurezza pubblica,</b> ai sensi della legge 1° aprile 1981, n. 121, nonché nel controllo del territorio, con particolare riferimento alle aree rurali e montane.</p> <p>Svolge attività di polizia giudiziaria e vigila sul rispetto della normativa nazionale e internazionale concernente la salvaguardia delle risorse agroambientali, forestali</p>	<b>Ministero delle risorse agricole e forestali</b>	<b>Comandi regionali, provinciali (non in tutte le province) e distrettuali, servizi specializzati</b>

		<p>e paesaggistiche e la tutela del patrimonio naturalistico nazionale, nonché la sicurezza agroalimentare, prevenendo e reprimendo i reati connessi.</p> <p>E' altresì struttura operativa nazionale di protezione civile</p> <p>In particolare le sue funzioni sono:</p> <p>a) concorso al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica con particolare riferimento alle aree rurali e montane;</p> <p>b) vigilanza, prevenzione e repressione delle violazioni compiute in danno dell'ambiente, con specifico riferimento alla tutela del patrimonio faunistico e naturalistico nazionale e alla valutazione del danno ambientale, nonché collaborazione nell'esercizio delle funzioni di cui agli articoli 35 e 36 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300;</p> <p>c) controllo e certificazione del commercio internazionale e della detenzione di esemplari di fauna e di flora minacciati di estinzione, tutelati ai sensi della Convenzione CITES sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione, firmata a Washington il 3 marzo 1973, resa esecutiva con legge 19 dicembre 1975, n. 874, e della relativa normativa comunitaria;</p> <p>d) vigilanza e controllo dell'attuazione delle</p>		
--	--	---	--	--

		<p>convenzioni internazionali in materia ambientale, con particolare riferimento alla tutela delle foreste e della biodiversità vegetale e animale;</p> <p>e) controlli derivanti dalla normativa comunitaria agroforestale e ambientale e concorso nelle attività volte al rispetto della normativa in materia di sicurezza alimentare del consumatore e di biosicurezza in genere;</p> <p>f) sorveglianza delle aree naturali protette di rilevanza internazionale e nazionale e delle altre aree protette secondo le modalità previste dalla legislazione vigente;</p> <p>g) tutela e salvaguardia delle riserve naturali statali riconosciute di importanza nazionale o internazionale, nonché degli altri beni destinati alla conservazione della biodiversità animale e vegetale;</p> <p>h) sorveglianza e accertamento degli illeciti commessi in violazione delle norme in materia di tutela delle acque dall'inquinamento e del relativo danno ambientale nonché repressione dei traffici illeciti e degli smaltimenti illegali dei rifiuti;</p> <p>i) concorso nel monitoraggio e nel controllo del territorio ai fini della prevenzione del dissesto idrogeologico, nonché collaborazione nello svolgimento dell'attività straordinaria di polizia idraulica;</p> <p>l) pubblico soccorso e</p>		
--	--	--	--	--

		<p>interventi di rilievo nazionale di protezione civile su tutto il territorio nazionale con riferimento anche al concorso con le regioni nella lotta attiva agli incendi boschivi e allo spegnimento con mezzi aerei degli stessi; controllo del manto nevoso e previsione del rischio valanghe; attività consultive e statistiche connesse;</p> <p>m) attività di studio connesse alle proprie competenze con particolare riferimento alla rilevazione qualitativa e quantitativa delle risorse forestali anche al fine della costituzione dell'inventario forestale nazionale, al monitoraggio sullo stato fitosanitario delle foreste, ai controlli sul livello di inquinamento degli ecosistemi forestali, al monitoraggio del territorio in genere con raccolta, elaborazione, archiviazione e diffusione dei dati; adempimenti connessi alla gestione e allo sviluppo dei collegamenti di cui all'articolo 24 della legge 31 gennaio 1994, n. 97;</p> <p>n) attività di supporto al Ministero delle politiche agricole e forestali nella rappresentanza e nella tutela degli interessi forestali nazionali in sede comunitaria e internazionale e raccordo con le politiche forestali regionali.</p>		
<b>B-S6) CORPO DELLE CAPITANERI E DI PORTO-GUARDIA</b>	<b>Militare (è un corpo della Marina militari)</b>	a) <u>ricerca e soccorso in mare (SAR)</u> , con tutta l'organizzazione di coordinamento, controllo, scoperta e	<b>Ministero della Difesa</b>	<b>14</b> Direzioni Marittime, cui fanno capo altrettanti Comandi Operativi di Zona Marittima <b>53</b> Capitanerie di Porto

<b>COSTIERA</b>		<p>comunicazioni attiva nelle 24 ore che tale attività comporta;</p> <p>b) <u>sicurezza della navigazione</u>, con controlli ispettivi sistematici su tutto il naviglio nazionale mercantile, da pesca e da diporto e, attraverso l'attività di <u>Port State Control</u>, anche sul naviglio mercantile estero che scala nei porti nazionali;</p> <p>c) <u>protezione dell'ambiente marino</u>, in rapporto di dipendenza funzionale dal <u>Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare</u>, utilizzando sinergicamente a tal fine anche risorse (centrali operative, mezzi aereonavali, sistemi di controllo del traffico navale) già attivati per compiti di soccorso, sicurezza della navigazione e di polizia marittima;</p> <p>a) <u>controllo sulla pesca marittima</u>, in rapporto di dipendenza funzionale con il <u>Ministero per le politiche agricole alimentari e forestali</u>; a tal fine il comando generale è l'autorità responsabile del Centro Nazionale di Controllo Pesca e le Capitanerie effettuano i controlli previsti dalla normativa nazionale e comunitaria sull'intera filiera di pesca;</p> <p>b) <u>amministrato</u> e <u>periferica</u> delle funzioni statali in materia di formazione del <u>personale marittimo</u>, di iscrizione del naviglio mercantile e da pesca, di <u>diporto nautico</u>, di</p>	<p><b>48</b> Uffici Circondariali Marittimi  <b>126</b> Uffici Locali Marittimi  <b>38</b> Delegazioni di spiaggia</p>
-----------------	--	---	--



		<p>contenzioso per i reati marittimi depenalizzati;</p> <p>f) polizia marittima (cioè polizia tecnico-amministrativa marittima), comprendente la disciplina della navigazione marittima e la regolamentazione di eventi che si svolgono negli spazi marittimi soggetti alla sovranità nazionale, il controllo del traffico marittimo, la manovra delle navi e la sicurezza nei porti, le inchieste sui sinistri marittimi, il controllo del demanio marittimo, i collaudi e le ispezioni periodiche di depositi costieri e di altri impianti pericolosi.</p> <p>g) altre funzioni sono svolte per i Ministeri della <u>difesa</u> (<u>arruolamento personale militare</u>), dei <u>beni culturali e ambientali</u> (<u>archeologia subacquea</u>), dell'Interno (<u>antiimmigrazione</u>), della Giustizia e del dipartimento della <u>protezione civile</u>, tutte aventi come denominatore comune il mare e la navigazione.</p>		
--	--	---	--	--