

# **Funzioni e corpi di polizia: problemi giuridici e prospettive per un riordino costituzionalmente orientato**

*di Paolo Bonetti* \*

**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 - 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 - 5. Obiettivi di un'ipotesi di riordino della disciplina delle funzioni di polizia e dei corpi di polizia - 6. Appendice

## **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 i contenuti delle funzioni di polizia, né obbliga a prevedere una pluralità dei corpi di polizia statali e la sola forma di coordinamento costituzionalmente prevista 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

---

\* Professore associato confermato di diritto costituzionale nell'Università degli studi di Milano-Bicocca

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 l'art. 109 della Costituzione "pone la polizia giudiziaria di fronte all'autorità giudiziaria in un rapporto di subordinazione meramente funzionale, che non determina collisione alcuna con l'organico rapporto di dipendenza burocratica e disciplinare in cui i suoi organi si trovano col potere esecutivo" (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). Si menziona altresì all'art. 21 della Costituzione la figura dell'ufficiale di polizia giudiziaria può eseguire il sequestro della stampa periodica quando vi sia assoluta urgenza e non sia possibile il tempestivo intervento dell'autorità giudiziaria, con l'obbligo di comunicarlo entro 24 ore alla stessa autorità giudiziaria che deve convalidarlo entro le successive 24 ore, a pena di revoca del sequestro.

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).

Ciò significa in primo luogo che vi è una "pubblica sicurezza" che può essere distinta dalla più generica e comprensiva nozione di "sicurezza", in secondo luogo che vi deve essere un'autorità che si occupi di questo aspetto "pubblico" della sicurezza, in terzo luogo che tale autorità non necessariamente deve essere unica, ben potendo la legge statale conferire tale autorità a più soggetti e/o a soggetti appartenenti a corpi diversi a tutti livelli, inclusi quelli regionali e locali, e in quarto luogo che la legge può affidare a tali autorità il compito di adottare (con l'obbligo di successiva

convalida giurisdizionale) provvedimenti limitativi della libertà personale, della libertà di domicilio, della libertà di stampa nonché – implicitamente trattandosi di casi in cui la restrizione della libertà può fondarsi su motivi di sicurezza - il compito di svolgere provvedimenti regolativi e potenzialmente limitativi della libertà di riunione in luogo pubblico (ricevendo il preavviso e potendole vietare per motivi di sicurezza o incolumità pubblica ai sensi dell'art. 17 Cost.) e della libertà di circolazione e soggiorno, ma anche della libertà di iniziativa economica.

Infatti per il resto la sicurezza è configurato dalla Costituzione soprattutto 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 in presenza del 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 il divieto di 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, della Costituzione.

Il “pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica” è poi uno dei presupposti previsti dal nuovo comma 2 dell'art. 120 della Costituzione, 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 il riparto della competenza legislativa tra Stato e regioni la riforma costituzionale del 2001 ha previsto che:

- a) sono materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato non soltanto l'ordine pubblico e la sicurezza - e 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, del 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 occorre 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, la quale segue, invece, in quanto strumentale, la distribuzione delle competenze principali cui accede) (sent. n. 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 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 indeterminazione 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 delle nozioni 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. 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

Poiché la Costituzione non individua il contenuto delle singole funzioni di polizia tale individuazione spetta al legislatore.

In ogni caso le funzioni di polizia dovrebbero essere diverse da quelle spettanti alle 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

L'art. 109 della Costituzione menziona la polizia giudiziaria prevedendo che di essa dispone direttamente l'autorità giudiziaria, ma anche in tal caso non indica le funzioni che essa dovrebbe svolgere.

Sono le norme della procedura penale che ne hanno disciplinato le funzioni.

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 della Costituzione e perciò le funzioni di polizia giudiziaria si considerano pertinenti alle materie della giurisdizione e delle norme processuali che la lett. l) del comma 2 dell'art. 117 della Costituzione 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, della Costituzione 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, che è posta a disposizione delle funzioni giurisdizionali svolte dal giudice di pace.

E' evidente il nesso strumentale tra il principio costituzionale che prevede per il pubblico ministero l'obbligo di esercitare l'azione penale (art. 112 Cost.) e la disponibilità diretta della polizia giudiziaria da parte dell'autorità giudiziaria prevista dall'art. 109 della Costituzione. Il principio espresso dall'art. 112 garantisce l'indipendenza funzionale del pubblico ministero da ogni altro potere e in particolare dal potere esecutivo. La Costituzione prevede l'indipendenza di *status* del

pubblico ministero e il correlato obbligo di procedere di fronte a ogni notizia di reato, ma il principio di obbligatorietà dell'azione penale potrebbe essere sostanzialmente eluso dalla concreta organizzazione della polizia giudiziaria, perché quest'ultima – in quanto principale fonte di cognizione delle *notitiae criminis*, fondamentale strumento di indagine e organo esecutivo dei provvedimenti giudiziari in materia penale – rappresenta il soggetto strumentale decisivo al fine dell'esercizio dell'azione penale chi gestisce la polizia giudiziaria può condizionarne l'iniziativa determinando un rafforzamento della sua dipendenza dal potere esecutivo. Gli organi di polizia giudiziaria, infatti, nelle loro diverse articolazioni, sono soprattutto strutture gerarchicamente dipendenti dal Governo, sicché essi non godono delle garanzie di autonomia e di indipendenza che caratterizzano, invece, gli uffici del pubblico ministero.

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.

Il nesso strumentale è confermato dalla disciplina del rapporto tra pubblico ministero e polizia giudiziaria fin dal suo inizio, tanto che l'art. 347 c.p.p. prevede l'obbligo per la polizia giudiziaria di riferire immediatamente (al più tardi entro 48 ore) al pubblico ministero ogni notizia di reato, riferendogli gli elementi essenziali del fatto e gli altri elementi sino ad allora raccolti, indicando le fonti di prova e le attività compiute, delle quali trasmette la relativa documentazione e comunicandogli, quando è possibile, le generalità, il domicilio e quanto altro valga all'identificazione della persona nei cui confronti vengono svolte le indagini, della persona offesa e di coloro che siano in grado di riferire su circostanze rilevanti per la ricostruzione dei fatti.

Pertanto il legame costante tra compiti della polizia giudiziaria e funzioni del pubblico ministero è articolato in modo da distinguere le funzioni, ma dal renderle interdipendenti.

Infatti l'obbligo costituzionale per il pubblico ministero di esercitare l'azione penale è concretamente condizionato dall'esistenza di una notizia di reato. Al fine dell'esercizio dell'azione penale è perciò strettamente funzionale l'attività di ricerca e raccolta delle notizie di reato, la quale deriva non soltanto da attività svolte autonomamente dalla polizia giudiziaria, ma anche da attività di indagine svolte autonomamente dal pubblico ministero e da atti svolti dalla polizia giudiziaria su delega del pubblico ministero. Dunque ai fini di rendere effettivo l'adempimento dell'obbligo di esercitare l'azione penale spettante al pubblico ministero, il pubblico ministero deve agire anche di propria iniziativa, anche per il tramite di atti compiuti dalla polizia giudiziaria su sua delega, perché



altrimenti l'obbligatorietà dell'azione penale sarebbe condizionata dalla preliminare attività della polizia giudiziaria, la cui organizzazione è priva dei requisiti di indipendenza da ogni altro potere, che caratterizzano la posizione costituzionale del pubblico ministero.

Così l'art. 348 c.p.p. precisa che anche dopo la comunicazione della notizia di reato la polizia giudiziaria continua a svolgere le funzioni indicate nell'art. 55 c.p.p. raccogliendo ogni elemento utile alla ricostruzione del fatto e all'individuazione del colpevole e procede tra l'altro alla ricerca delle cose e delle tracce pertinenti al reato nonché alla conservazione di esse e dello stato dei luoghi, alla ricerca delle persone in grado di riferire su circostanze rilevanti per la ricostruzione dei fatti, al compimento di altri atti indicati dallo stesso codice; tuttavia dopo l'intervento del pubblico ministero, la polizia giudiziaria compie gli atti ad essa specificamente delegati dallo stesso pubblico ministero a norma dell'articolo 370, esegue le direttive del pubblico ministero ed inoltre svolge di propria iniziativa, informandone prontamente il pubblico ministero, tutte le altre attività di indagine per accertare i reati ovvero richieste da elementi successivamente emersi e assicura le nuove fonti di prova.

La Corte costituzionale ha più volte precisato il senso dell'art. 109 della Costituzione e da ultimo, nella sentenza n. 394/1998, ha ribadito (riprendendo quando affermato nelle sentenze n. 94/1963 e n. 114/1968) che le norme del codice di procedura penale, «in attuazione del precetto costituzionale che attribuisce all'autorità giudiziaria il potere di disporre direttamente della polizia giudiziaria (art. 109 Cost.), stabiliscono che le funzioni di polizia giudiziaria sono svolte alle dipendenze e sotto la direzione della stessa autorità: dalle apposite sezioni di polizia giudiziaria istituite presso ogni procura della Repubblica, dai servizi di polizia giudiziaria inquadrati presso le diverse amministrazioni cui tale compito sia rimesso, dagli ufficiali e dagli agenti di polizia giudiziaria appartenenti ad altri organi, che hanno l'obbligo di compiere indagini a seguito di una notizia di reato (art. 56 cod. proc. pen.). (...) Vi è sempre, in tutte le distinte configurazioni organizzative, un diretto legame funzionale con l'autorità giudiziaria, che si riflette in vario modo sulle condizioni sia di stato che di impiego degli addetti».

Infatti dal punto di vista organizzativo il legislatore italiano non ha mai voluto costituire un unico corpo di polizia giudiziaria e il c.p.p. del 1989 prevede in modo complesso e articolato i compiti e la possibile organizzazione della polizia giudiziaria, prevedendo in alternativa tre modelli diversi di uffici addetti alle funzioni di polizia giudiziaria.

a) i servizi di polizia giudiziaria previsti dalla legge (artt. 12-15 disp. att. C.p.p.): essi svolgono in via prioritaria, ma non esclusiva le funzioni di polizia giudiziaria 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 (art. 8 Ord. Giud.; art. 6 disp. att. C.p.p.) 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 (art. 13 disp. att. C.p.p.; art. 6 disp. att. ord. giud.). Gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria sono tenuti a eseguire i compiti a essi affidati (art. 16 disp. di att. C.p.p.). 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, del Corpo 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 dell'Arma dei Carabinieri

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'art. 55 c.p.p., tra i quali vi sono 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, alla fine degli anni Ottanta, gruppi operativi speciali, variamente denominati con sigle le più disparate, i quali dispongono di notevoli mezzi investigativi ed informativi, di apparente indipendenza, di grande consapevolezza di costituire “un minicorpo” determinante per la vita della collettività, il che può di fatto far loro appropriare ampie sfere di autonomo potere, sganciato da un effettivo 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 decreto legge 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) miravano ad evitare dispersioni di informazioni e sovrapposizioni di intervento ed a garantire un impiego ottimale delle risorse disponibili. Tali direttive si ispiravano ai seguenti criteri fondamentali:

- a) attribuire ai servizi centrali compiti di analisi, di raccordo informativo e di supporto tecnico-logistico 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 decreto legge 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 decreto legislativo 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 nelle indagini di criminalità organizzata.

Resta il fatto che la complicazione è aumentata 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).

In ogni caso il delicato equilibrio tra polizia giudiziaria e pubblico ministero nell'attività di indagine e di raccolta delle notizie di reato è lasciata alla disciplina del legislatore che può formularlo in modi diversi, sempre nei limiti del quadro costituzionale.

Il delicato equilibrio e rispetto dei limiti costituzionali potrebbero essere minacciati da talune recenti proposte di legge (tra cui quelle del Governo n. 1440/S recante "Disposizioni in materia di procedimento penale, ordinamento giudiziario ed equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo") che mirano a sopprimere ogni possibilità di acquisizione diretta della notizia di reato da parte del pubblico ministero e demandando in via esclusiva l'acquisizione delle notizie di reato alla polizia giudiziaria, la cui organizzazione sarebbe riformata in senso da indebolire il rapporto funzionale con il pubblico ministero e da svincolarla da un diretto ed immediato controllo da parte dell'autorità giudiziaria, il che facendo venir meno il ruolo di *dominus* delle indagini svolto dal pubblico ministero e potendo creare conflitti e confusioni di ruoli tra indagini svolte autonomamente dai diversi organi di polizia giudiziaria, ha suscitato il parere contrario del Consiglio superiore della magistratura.

## **2.2. La polizia di sicurezza**

La nozione di polizia di sicurezza non è esattamente precisata dal punto di vista normativo, ma allude alla vigilanza e alla 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, la disciplina di tale funzione spetta alla potestà legislativa esclusiva dello Stato in virtù della lett. h) del comma 2 dell'art. 117 della Costituzione.

Peraltro poiché l'art. 117 della Costituzione 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 la polizia di sicurezza ha la funzione di assicurare l'ordine pubblico materiale e di prevenire la commissione di reati e proprio perché tale attività di norma non dovrebbe comportare attività limitative di libertà costituzionalmente garantite da riserva di giurisdizione la funzione di polizia di sicurezza dipende funzionalmente da autorità di indirizzo politico-amministrativo, con particolare riguardo per il Ministero dell'Interno, a cui compete in generale la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e il coordinamento delle forze di polizia (art. 14, comma 2 lett. b) d. lgs. 30 luglio 1999, n. 300).

Così l'art. 1 del R.D. 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) prevede che 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.

In base alle leggi statali vigenti l'autorità di pubblica sicurezza è nazionale, provinciale e locale.

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.

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. n. 121/1981).

Il prefetto vigila altresì sulle funzioni in materia di sicurezza pubblica esercitate dai sindaci, presiede il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, oltre ad essere autorità provinciale di protezione civile e come tale può sollecitare il concorso delle Forze armate nell'opera di soccorso in caso di pubbliche calamità.

Al prefetto spetta altresì l'adozione di quasi tutti i tipi di provvedimento amministrativo di espulsione nei confronti dei cittadini extracomunitari (art. 13 d. lgs. n. 286/1998 e successive modificazioni ed integrazioni) e di quasi tutti i tipi di provvedimento di allontanamento dei cittadini dell'Unione europea (artt. 20 e 21 d. lgs. n. 30/2007), nonché il coordinamento della gestione dei



centri di identificazione ed espulsione degli stranieri trattenuti eventualmente istituiti dal Ministero dell'Interno nella Provincia.

Il Questore è invece 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 al Questore competono attività di polizia amministrativa in materia di autorizzazioni di polizia, di detenzione di armi, di espatrio (rilascio dei passaporti), nonché dei provvedimenti in materia di immigrazione extracomunitaria previsti dagli artt. 5, 10, 13, 14 d. lgs. n. 286/1998 e successive modificazioni ed integrazioni (rilascio, rinnovo, conversione, revoca e annullamento dei permessi di soggiorno, dei permessi di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo; respingimento differito degli stranieri extracomunitari sorpresi subito dopo l'ingresso irregolare o accolti per necessità di pubblico soccorso; allontanamento e trattenimento degli stranieri espulsi, respinti o da allontanare, il coordinamento della vigilanza operativa sui centri di identificazione ed espulsione), dagli artt. 10 e 17 d. lgs. n. 30/2007 (rilascio delle carte di soggiorno e di soggiorno permanente per familiari extracomunitari di cittadini comunitari) e dal d. lgs. n. 25/2008 (raccolta ed istruzione delle domande di protezione internazionale, eventuale provvedimenti di ospitalità dei richiedenti asilo in appositi centri di accoglienza o trattenimento degli stessi in centri di identificazione ed espulsione).

Il Questore è peraltro sovraordinato alle altre forze di polizia operanti nella Provincia 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 invece l'organo collegiale ausiliario di consulenza del prefetto per l'esercizio delle sue attribuzioni di autorità provinciale di pubblica sicurezza. Infatti l'art. 20 della legge n. 121/1981 istituisce il Comitato in ogni prefettura-ufficio territoriale del governo e prevede che esso sia presieduto dal prefetto e che sia composto dal Questore, dal sindaco del comune capoluogo e dal Presidente della Giunta provinciale, dai comandanti provinciali dell'Arma dei Carabinieri, del Corpo 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.

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 è invece disciplinato in modo diverso.

In Trentino - Alto Adige, dove non vi sono i prefetti, il Presidente di ognuna delle Province esercita 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. Sono affidate ai questori le altre attribuzioni che le leggi di pubblica sicurezza devolvono al prefetto (art. 20 dello Statuto regionale).

Nella Valle d'Aosta dove non vi è 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).

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 regionale 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 è noto che si tratta di norma dello Statuto speciale finora assai poco effettivamente esercitata.

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)

Nella sua veste di autorità locale di pubblica sicurezza il sindaco è ufficiale del Governo ed è sottoposto alla vigilanza del prefetto e ad atti di indirizzo del Ministro dell'interno. In tale veste il sindaco può adottare ordinanze contingibili ed urgenti nonché altre ordinanze connesse alle



problematiche concernenti l'incolumità e la sicurezza urbana. (art. 54 d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267, come modificato dall'art. 6 D.L. n. 92/2008, convertito nella legge n. 125/2008).

Il sindaco inoltre impartisce le direttive e vigila sull'espletamento del servizio di polizia locale svolti dal Comune (art. 2 legge n. 65/1986).

Peraltro il sindaco come responsabile, quale ufficiale di Governo, dello svolgimento da parte del Comune delle funzioni di gestione dell'anagrafe e dello stato civile, sovrintende agli atti di verifica i requisiti per l'iscrizione anagrafica, nonché alle attestazioni comunali del diritto di soggiorno e del diritto di soggiorno permanente dei cittadini dell'Unione europea (artt. 9 e 16 d. lgs. n. 30/2007) e invia segnalazioni motivate al prefetto ai fini dell'azione dei provvedimenti di allontanamento dei cittadini dell'Unione europea le autorità di pubblica sicurezza (artt. 20 e 21 d. lgs. n. 30/2007, come modificato dal d. lgs. n. 32/2008).

Tuttavia la nozione del sindaco quale ufficiale del Governo appare peraltro oggi di dubbia compatibilità con i nuovi artt. 117 e 118 della Costituzione.

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 ogni funzione amministrativa è locale o è statale, mentre una terza via non è consentita (salvo il caso espressamente previsto dall'art. 121 della Costituzione per le istruzioni che il Governo può impartire al Presidente della Giunta regionale per esercitare funzioni statali a lui delegate dallo Stato, fermo restando il potere di vigilanza che può essere conferito dalla legge all'autorità statale decentrata (il prefetto). Anche la facoltà del Governo di esercitare il potere sostitutivo su organi locali ai sensi dell'art. 120 della Costituzione in caso di pericolo per l'incolumità pubblica è un atto facoltativo e cedevole da effettuarsi in casi eccezionali, ben diverso da funzioni amministrative statali di vigilanza su determinate funzioni amministrative allocate dalla legge statale presso l'ente locale.

Ben può il legislatore affidare ad autorità, centrali o locali, dell'amministrazione dello Stato compiti di indirizzo e di vigilanza su determinate funzioni conferite all'ente locale, mentre è assai dubbio nell'attuale assetto costituzionale che sia legittimo il conferimento di specifiche funzioni dalla legge statale al solo capo dell'ente locale e non all'ente locale in quanto tale e senza un'effettiva autonomia regolamentare in materia.

### ***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 una qualsiasi funzione amministrativa.

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 infatti 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, nonché 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, lett. 1), 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 decreto legislativo n. 112/1998 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, nonché 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, 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.

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, purché non siano coinvolti beni o interessi specificamente tutelati in funzione dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica, poiché 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 possibili modi e uno tra i possibili 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 spetta 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 della Costituzione 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 è 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 della Costituzione.

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 allorché 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" non 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 dall'art. 117, comma 5, della Costituzione 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 la 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 della Costituzione.

La prevenzione e repressione di tali rischi e pericoli allorché essi siano di rilevanza locale possono invece essere attuati mediante quel tipo di misure di natura amministrativa che caratterizza la polizia amministrativa. Tuttavia 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 individuati i contenuti delle funzioni amministrative il legislatore deve individuare anche l'ente a cui conferirle.

In proposito nessuna prescrizione la Costituzione prevede, se non circa il 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 della Costituzione

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*) della Costituzione 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 DPR 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

della Costituzione 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 della Costituzione sono competenti a disciplinare l’organizzazione a livello locale e l’esercizio del servizio di polizia locale. Peraltro la sent. n. 313/2003 la Corte costituzionale precisato che non la regione non ha competenza legislativa sia in materia di corpi di polizia giudiziaria, a causa della competenza esclusiva dello Stato in materia di giurisdizione penale prevista dalla lett. *l*) del secondo comma dell’art. 117 della Costituzione, sia in materia di corpi di polizia di sicurezza, a causa della sua afferenza alle materie dell’ordine pubblico e della sicurezza nelle quali la competenza legislativa esclusiva è dello stato ai sensi dell’art. 117, comma 2, lett. *h*), con netta distinzione dalla polizia amministrativa locale che segue invece, in quanto strumentale, la distribuzione delle competenze principali cui accede.

#### **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 legislativo fin qui delineato configura però una situazione piuttosto lontana dal quadro costituzionale.

Almeno 4 sono i problemi

- 1) un sistema delle norme sull'ordine pubblico, sul mantenimento della sicurezza, sulla gestione delle armi e sui provvedimenti di polizia 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) l'inadeguatezza della 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 degli istituti penitenziari, 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 (specializzato nella tutela del patrimonio naturale e paesaggistico, nella prevenzione e repressione dei reati in materia ambientale e agroalimentare. che dipende dal Ministero per le risorse agricole) e ai corpi regionali e locali di protezione civile.

b) il Corpo delle Capitanerie di porto - Guardia costiera, il quale costituisce un corpo della Marina Militare (e dunque è ad ordinamento militare e dipende anche dal Ministro della difesa, oltre che dai Ministeri delle infrastrutture e dei trasporti, dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare - limitatamente al Reparto ambientale marino, istituito con legge 31.07.2002, n. 179 - e dal Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali - limitatamente al Reparto pesca) 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, alla quale però si sono poi aggiunti ulteriori compiti in materia di sicurezza pubblica fino alla legge n. 125/2008 che ne consente l'impiego a fianco delle forze di polizia nell'ambito dei piani coordinati di controllo del territorio e che permette l'accesso al Centro elaborazione dati del Ministero dell'Interno al personale di polizia locale avente la qualifica di agente di pubblica sicurezza. Alla polizia municipale sia affianca pure la polizia provinciale, dipendente dalle Province, con compiti prevalenti in materia di polizia ambientale e forestale. Le Regioni esercitano la potestà legislativa sull'organizzazione, il funzionamento, la formazione, il finanziamento e il coordinamento sovracomunale dei corpi di polizia locale.

Ognuno di questi corpi ha un ordinamento 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).

Ognuno di questi corpi ha un ordinamento diverso 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 hanno ciascuno un ordinamento che ha un'organizzazione decentrata a 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.

La pluralità di corpi di polizia ha un fondamento costituzionale soltanto per la distinzione tra le diverse funzioni di polizia affidate dalla legge ad amministrazioni statali o ad amministrazioni regionali e locali e per la distinzione prevista nella Costituzione tra forze di polizia o autorità di pubblica sicurezza e Forze armate e militari a cui siano affidati compiti di polizia.

Per il resto invece il mantenimento di una pluralità di corpi di polizia a livello statale si fonda oggi soltanto su tradizioni storiche e su interessi di tipo corporativo degli appartenenti di ciascun corpo, mentre ogni altro tipo di giustificazione sembra venuto meno.

In primo luogo l'esigenza di evitare in un solo soggetto concentrazioni di poteri che consentano l'uso della forza pare superata dalle garanzie e dall'assetto pluralista dello Stato democratico-costituzionale.

In secondo luogo ad ogni corpo di polizia sono affidati compiti che ben potrebbero spettare ad altri addetti della pubblica amministrazione e che spesso moltiplicano i costi e le diseconomie: si pensi ai compiti interni al corpo (connessi con la manutenzione, con la formazione generica, con la contabilità, con la sanità), ai compiti di rapporti col pubblico nell'esercizio delle funzioni di polizia amministrativa (si pensi al rilascio dei passaporti, alla raccolta e consegna dei titoli di soggiorno degli stranieri) e a compiti di carattere sociale (si pensi alla Polizia penitenziaria che dal 1990



svolge non soltanto i compiti di garantire la sicurezza all'interno degli istituti penitenziari provvedendo alla custodia e alla sorveglianza dei detenuti e degli internati, ma anche di contribuire alla realizzazione delle attività trattamentali rivolte alla popolazione detenuta in vista della loro rieducazione).

In terzo luogo l'esigenza della specializzazione delle diverse funzioni tra le diverse forze di polizia pare smentita dai fatti e materialmente sempre meno prevista sia dalle leggi istitutive, sia nelle forme di coordinamento operativo fin qui effettuate.

Infatti da un lato la legislazione dal 2000 ha allargato e reso sempre più generali i compiti di tipo specialistico affidati ai corpi di polizia: 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 alle regioni).

Dall'altro lato il coordinamento operativo tra le diverse forze di polizia per superare le possibili sovrapposizioni è avvenuto mediante direttive emanate dal 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).

Così diverse direttive ministeriali hanno portato a forme di coordinamento fluido ed informale ispirato ai seguenti principi generali:

- 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 ogni corpo di polizia.

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 dall'altro lato 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*: 1) 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; 2) 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: 1) 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 soprattutto 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; 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; 2) 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; 3) 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*: 1) 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; 2) alla Guardia di Finanza, in coordinamento con le strutture centrali e periferiche dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, il contrasto del finanziamento del terrorismo internazionale; 3) all'Arma dei carabinieri la repressione del falso nummario anche attraverso il proprio reparto specializzato; 4) 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; 5) circa 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*: 1) 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; 2) 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*: 1) 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; 2) alla Guardia di finanza, nell'assolvimento della propria funzione di polizia economica e finanziaria, i controlli di sua competenza; 3) 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.

Alla luce delle direttive sopra illustrate si può concludere affermando che in generale i principi di coordinamento fin qui delineati non appaiono 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 di polizia addetti alle funzioni di polizia giudiziaria, sia dai casi in cui un corpo di polizia è soggetto alla plurima dipendenza funzionale da più Ministri, sia dal difficile coordinamento operativo tra forze di polizia dello Stato e quelle svolte dai 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, la quale però dovrebbe contestualmente svolgere funzioni di coordinamento con le altre forze di polizia, tanto che 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 comporta un evidente spreco di risorse economiche ed operative per compiti identici, mentre crescono le richieste di sicurezza da parte della popolazione che non paiono invece

adeguatamente soddisfatte.

## **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 esigono una urgente e radicale correzione per riuscire ad assicurare una tutela efficace dell'ordine pubblico e della sicurezza dei cittadini:

- 1) la normativa legislativa e regolamentare dello Stato nelle materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e delle 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) derivanti dalla revisione costituzionale del 2001; la situazione di frammentazione e di confusione appare addirittura peggiorata, al limite dell'incertezza del diritto e della violazione dei principi costituzionali di eguaglianza e di riserva di legge, con la previsione di un ambiguo e vago potere di emanare ordinanze in materia di incolumità pubblica e di sicurezza urbana, attribuito al sindaco di ogni Comune dal nuovo art. 54 del testo unico delle sull'ordinamento degli enti locali, introdotto dal D.L. 23 maggio 2008, n. 92, convertito con modificazioni dalla legge 24 luglio 2008, n. 125, e precisato dal decreto del Ministro dell'interno 5 agosto 2008 (si veda in proposito il contributo di paiono nel presente volume);
- 2) Manca tuttora una legge statale che preveda in modo generale adeguate forme di coordinamento dei rapporti tra Stato e Regioni in materia di ordine pubblico e sicurezza (ai sensi dell'art. 118, comma 3, Cost.) e che disciplini la polizia locale quale funzione fondamentale degli enti locali (ai sensi dell'art. 117, comma 2 lett. p) Cost.). Scarse ed inefficienti sono oggi le forme di coordinamento tra Stato, Regioni ed enti locali in materia di polizia locale, ma esse dovrebbero riformate, anche per evitare lo spreco di tempo e di denaro impiegati nel coordinamento delle diverse forze di polizia dello Stato con le attività svolte dalla polizia locale;
- 3) La frammentazione delle forze di polizia dello Stato comporta ormai uno svolgimento così complesso e costoso delle funzioni di polizia, a causa di esigenze sempre più complicate di coordinamento tra i diversi corpi, al punto che essa appare incompatibile con l'esigenza di buon andamento di ogni pubblica amministrazione prevista dall'art. 97 della Costituzione; la



frammentazione tra le diverse forze di polizia rischia persino di mettere a repentaglio la stessa sicurezza dei cittadini per la tutela delle quali esse sono istituite, poiché ha persino costituito uno dei motivi di ritardo nell'istituzione anche in Italia di un numero unico per le emergenze in attuazione della direttiva n. 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale) che, all'art. 26, impone agli Stati membri di istituire il numero unico di emergenza «112» al fine di garantire ai cittadini adeguata risposta alle chiamate di emergenza; malgrado l'art. 76 del codice delle comunicazioni elettroniche (D. Lgs. 1 agosto 2003, n. 259) e i due decreti del Ministro delle comunicazioni 27 aprile 2006 e 22 gennaio 2008, il numero unico di emergenza non è stato ancora completamente attivato per i costi e le difficoltà tecnologiche derivanti dalla pluralità dei numeri di emergenza preesistenti, ma forse anche perché in Italia il 112 è sempre stato il numero di emergenza della sola Arma dei Carabinieri.

In ogni caso al fine di assicurare un buon andamento dell'amministrazione preposta all'ordine pubblico e alla sicurezza non è più adeguato un assetto così pluralistico ed eterogeneo di forze di polizia (una delle quali, i Carabinieri, nel 2000 ha per legge 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, Lavoro, Salute e politiche sociali, Risorse agricole e forestali). Malgrado i ripetuti sforzi di coordinamento un simile sistema non riesce ad essere ricondotto ad unità, efficacia ed efficienza soltanto mediante vaghi poteri di indirizzo e coordinamento delle diverse forze di polizia 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.

Oggi l'Arma dei carabinieri è ormai concentrata per il 90% nello svolgimento di compiti di ordine e sicurezza pubblica, sicché, se non si vuole procedere ad un suo accorpamento con la Polizia di Stato, analogamente a ciò che è avvenuto in Austria<sup>†</sup> e in Belgio<sup>‡</sup>, è ipotizzabile almeno il rovesciamento – simile a ciò che è avvenuto in Spagna<sup>§</sup> ed è in corso di attuazione in Francia<sup>\*\*</sup> – 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.

---

<sup>†</sup> Nel luglio 2005 la Polizia Locale austriaca e la Gendarmeria, dopo un processo di fusione, con la definizione di nuove attribuzioni, il riallineamento dei direttivi e degli organici, sono state unificate in un unico corpo definito Polizei.

<sup>‡</sup> La loi 7 décembre 1998 ha istituito un sistema integrato di sicurezza, tra polizia federale (che dal 2001 ha assorbito la Gendarmeria) e polizia locale, con una ripartizione rigorosa delle competenze e forti vincoli di cooperazione reciproca.

<sup>§</sup> La ley organica 2/1986 pone sotto la direzione organizzativa unitaria del Ministero dell'interno sia il Corpo della *Policia nacional*, sia la *Guardia civil* (corpo militare). Peraltro il sistema spagnolo deriva da un ordinamento costituzionale diverso. L'art. 104 della Costituzione Spagnola stabilisce che le forze e gli organi di sicurezza, posti alle dipendenze del Governo hanno lo scopo di proteggere il libero esercizio dei diritti e delle libertà e di garantire la sicurezza cittadina e che una legge organica determina le funzioni, i principi fondamentali d'intervento e gli ordinamenti delle forze e degli organi di sicurezza. Poi però l'art. 148, comma 1, 22), prevede che ogni Comunità autonoma è competente nella materia del "coordinamento ed ogni altro potere per quanto riguarda le polizie locali nei termini stabili da una legge organica" e l'art. 149, comma 1, 29), stabilisce la competenza esclusiva dello Stato in materia di "sicurezza pubblica, fatta salva la possibilità per le Comunità Autonome d'istituire servizi di polizia nella forma prevista dai rispettivi statuti e sulla base del disposto di una legge organica E' importante segnalare che, dando la possibilità di creare diverse polizie autonome, quello che si decentralizza è il mantenimento della sicurezza pubblica e non la sicurezza pubblica stessa, che continua ad essere materia esclusiva dello Stato. Questo schema costituzionale sarà poi sviluppato fondamentalmente nella Legge Organica delle Forze e Corpi di Sicurezza del 1986 e negli statuti delle diverse Comunità Autonome e conseguenti leggi. L'art. 2 della Legge Organica delle Forze e Corpi di Sicurezza: "Le Comunità Autonome parteciperanno nel mantenimento della pubblica sicurezza nei termini che stabiliranno i rispettivi Statuti all'interno di quanto stabilito dalla legge".

<sup>\*\*</sup> Dal gennaio 2009 la *Gendarmerie nationale* pur mantenendo il suo status militare è posta - al pari della *Police nationale* (corpo civile) - alle dipendenze finanziarie ed organizzative del Ministro dell'interno che ne nomina il capo. La riforma è ulteriormente approfondita con la loi n° 2009-971 3 août 2009.





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, sicchè è ragionevole prevedere una loro riconfigurazione.

A ciò si aggiunga il sempre più frequente ricorso (da ultimo nella legge n. 25/2008) alle Forze armate diverse dai Carabinieri in servizio di pubblica sicurezza in ausilio ordinario alle Forze di polizia (per pattugliamenti di determinate zone ad elevata presenza criminale o di tratti di mare internazionale a rischio di immigrazione clandestina o per piantonamenti di obiettivi fissi rischiosi), il che costituisce una contraddizione: da un lato è chiaro che vi sono nuove e diverse esigenze di polizia per le quali sembra necessario ulteriore personale, tra il quale quello militare, seppur addestrato per altri compiti, può essere utile, anche perché dopo l'abolizione del servizio militare di leva vi è ora una qualche abbondanza di personale militare non altrimenti ricollocabile, dall'altro lato poiché l'Arma dei Carabinieri dal 2000 è una delle tre Forze armate per tali scopi dovrebbe essere sufficiente l'uso del suo personale e nei casi in cui sia necessario per nuove e strutturali esigenze di sicurezza occorrerebbe piuttosto immettere nei suoi ranghi il personale in esubero nelle altre Forze armate invece che utilizzarlo saltuariamente per scopi impropri rispetto a quelli per i quali è stato addestrato.

Vi è il comunque il paradosso che la pluralità delle forze di polizia dello Stato (non costituzionalmente obbligatoria) provoca l'esigenza di fare ripetuti, costanti e cospicui sforzi, anche logistici, organizzativi e finanziari, per assicurare un coordinamento operativo tra le diverse forze di polizia statali, mentre scarse, occasionali e complessivamente disorganiche e di dubbia efficacia sono le risorse dedicate alle forme di coordinamento tra Stato e Regioni in materia di ordine pubblico e sicurezza (che invece sono costituzionalmente suggerite dall'art. 118, comma 3, Cost.).

Intanto anche il coordinamento operativo tra forze di polizia statali e forze di polizia locale appare altrettanto disorganico e di dubbia efficacia per almeno 4 motivi:

- 1) manca tuttora una legge statale generale sul punto adeguata alla nozione di polizia locale come funzione fondamentale dell'ente locale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *p*) della Costituzione;
- 2) mancano le citate norme generali adeguate di coordinamento tra Stato, regioni ed enti locali;
- 3) l'inefficienza del pluralismo delle forze di polizia statali a livello locale può comportare effetti deleteri anche maggiori di quelli che si potrebbero verificare a livello nazionale, perché comunque in ogni Provincia agli effetti negativi derivanti dal pluralismo tra le diverse forze di polizia dello

Stato si aggiunge l'oggettiva concorrenza delle azioni operative svolte sul territorio da centinaia di corpi di polizia locale, il che esige costanti e complesse azioni di coordinamento promosse dai prefetti;

4) l'avvenuta attribuzione al sindaco di poteri di ordinanza in materia di sicurezza urbana ha moltiplicato a livello locale ed in modo del tutto disomogeneo gli illeciti amministrativi, i compiti di polizia amministrativa e le esigenze di controllo da parte della polizia locale, con l'aumento di rischi di sovrapposizione con funzioni svolte dalle diverse forze di polizia dello Stato.

Occorre dunque delineare una complessiva riforma delle funzioni e dei corpi preposti alla sicurezza, nel quale la riforma dei corpi di polizia dello Stato può apparire assai impegnativo, complesso e ambizioso, tanto da sembrare sostanzialmente irrealizzabile, perché potrebbe anche scontrarsi contro pretesti di varia natura, mozioni dell'affetto con riferimento all'esigenza di conservare corpi che hanno gloriose tradizioni storiche pluricentinarie, questioni di carattere disciplinare e finanziario: si tratterebbe però di resistenze culturali e corporative interne ai singoli corpi di polizia – simili a quelle superate in altri Paesi, come la Francia e la Spagna, dotati di una pluralità di forze di polizia di natura civile e militare che hanno intrapreso recentemente riforme analoghe - che preludono senz'altro ad una riforma storica e profonda degli apparati di sicurezza statali e locali, che potrebbe paragonarsi per ampiezza con la soppressione del servizio militare di leva e il riordino delle Forze armate avviato con la legge n. 25/1997.

Tuttavia l'esigenza di adeguarsi alla Costituzione, le crescenti ristrettezze finanziarie dello Stato e le crescenti esigenze di controllo efficace del territorio, di effettiva tutela della sicurezza e di coordinamento operativo delle forze di polizia statali, regionali e locali renderanno comunque urgente e indilazionabile l'approvazione di una radicale riforma dell'assetto normativo ed organizzativo delle funzioni, degli apparati e dei servizi amministrativi che a livello statale, regionale e locale mirano a tutelare la sicurezza dei cittadini.

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

Occorre pertanto adoperarsi in favore di una complessiva legge di riforma delle funzioni in materia di ordine pubblico e sicurezza e dei corpi di polizia statali e locali competenti a provvedervi.

A ciò si dovrebbe provvedere mediante l'approvazione di un'apposita legge di delega legislativa al Governo (da attuarsi previo lavoro di una commissione di studio composta da rappresentanti dei Ministeri coinvolti, delle regioni e degli enti locali e da esperti, nonché previo parere delle Commissioni parlamentari, del Consiglio di Stato e della Conferenza unificata e del Consiglio

supremo di Difesa), nella quale si preveda l’emanazione di più decreti legislativi con i quali si disponga:

- 1) l’emanazione di un apposito codice dell’ordine pubblico e della sicurezza;
- 2) il riordino delle funzioni di polizia e dei corpi di polizia dello Stato;
- 3) il riordino delle autorità di pubblica sicurezza e un nuovo ordinamento del Dipartimento della Pubblica sicurezza del Ministero dell’Interno;
- 4) una nuova organizzazione delle funzioni di polizia giudiziaria svolte dai corpi di polizia statali e locali;
- 5) l’istituzione di un sistema nazionale integrato di ordine pubblico e sicurezza che colleghi e coordini le funzioni di polizia svolte da tutti i diversi soggetti statali, regionali e locali.

#### *Codice dell’ordine pubblico e della sicurezza*

Con l’elaborazione di un apposito codice dell’ordine pubblico e della sicurezza si deve mirare a:

- a) accorpate, semplificare e rendere più conformi alle norme costituzionali, internazionali e comunitarie tutta la normativa statale vigente in materia di ordine pubblico e di sicurezza (a partire dal testo unico delle leggi di pubblica sicurezza del 1931 e dal suo regolamento di esecuzione del 1940), includendovi anche tutta la disciplina normativa vigente che prevede casi - diversi dagli atti di polizia giudiziaria - in cui l’autorità di pubblica sicurezza può adottare limitazioni alle libertà costituzionali per motivi di sicurezza o di incolumità pubblica, la disciplina delle armi e delle misure di prevenzione, nonché una disciplina più unitaria e “a regime” delle misure in materia di sicurezza urbana (che invece dal 2008 sono state lasciate alla discrezionalità dei singoli sindaci);
- b) trasferire ad amministrazioni statali esterne ai corpi di polizia e/o agli enti locali (ed in particolare ai Comuni ai sensi dell’art. 118, comma 1, Cost.) quelle funzioni statali di polizia amministrativa che non richiedano un esercizio unitario a livello statale (p.es. trasferimento ai Comuni delle funzioni di accettazione e consegna dei passaporti e dei titoli di soggiorno rilasciati dal Questore ai cittadini extracomunitari);
- c) riordinare e potenziare quelle attività private che sono di pubblica utilità a tutela della sicurezza consentendo anche un maggiore e controllato esercizio privato di funzioni che mirano alla prevenzione di prevedibili e frequenti rischi per la sicurezza (sussidiarietà orizzontale ex art. 118 Cost): istituti di vigilanza privata, funzioni “partecipate” di ausilio alla sicurezza, conferimento alle società di gestione dei trasporti collettivi e alle società sportive di determinate funzioni di sicurezza necessarie per lo svolgimento delle attività di trasporto collettivo e delle manifestazioni sportive.

### *Riordino delle funzioni di polizia e dei corpi di polizia dello Stato*

Un complessivo riordino delle funzioni di polizia e dei corpi di polizia dello Stato che provveda non soltanto a riordinare il sistema previsto dalla legge n. 181/1981 e successive modifiche ed integrazioni, ma anche a riordinare tutte le funzioni di polizia svolte da tutti i corpi di polizia statale e locale e anche delle Forze armate. Esso dovrebbe essere informato ai seguenti criteri:

- a) 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 regioni o 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 e/o alle Regioni alcune funzioni di polizia amministrativa svolte dal Corpo delle capitanerie di porto, alle Regioni o al Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, da riordinarsi come corpo nazionale della protezione civile, le funzioni in materia di protezione civile e soccorso pubblico finora svolte dallo stesso Corpo forestale dello Stato e le funzioni di soccorso alpino svolte dalla Guardia di Finanza);
- b) prevedere un riorientamento delle funzioni e dei corpi di polizia, in modo da preparare, aumentare, distribuire e pianificare le funzioni di tipo preventivo e di controllo del territorio più che le funzioni repressive;
- c) riordinare, accorpate ed accentrare presso le amministrazioni centrali e periferiche del Ministero dell'Interno tutte le funzioni meramente strumentali che sono sostanzialmente identiche per ogni corpo di polizia, ma che sono finora state decuplicate e perciò sono proprie di ogni corpo di polizia dello Stato (istituti di formazione di base del personale, gestione amministrativa e finanziaria del personale e delle dotazioni logistiche e tecnologiche e dei beni mobili ed immobili di tutti i corpi di Polizia), affidandone la gestione in via preferenziale soprattutto al personale civile dell'Amministrazione dell'Interno;
- d) riordinare la struttura e i compiti dei corpi statali di polizia secondo una delle seguenti opzioni:
  - A) l'ipotesi minimale (che lascerebbe intatta l'attuale organizzazione plurale dei corpi di polizia statali e le connesse esigenze di coordinamento, ma anche le diversità di carriere e di ordinamenti interni) prevede in sostanza 3 direttrici:
    - accentuare la specializzazione di ognuno dei corpi di polizia statale e, all'interno di ciascuno, l'ordinamento del personale in distinti ruoli connessi a determinate "specialità";

- accentrare in un solo corpo di polizia statale le funzioni specialistiche concernenti uno specifico settore che sono ora disperse in altri e diversi corpi di polizia, tanto che le singole funzioni di specialità oggi si sovrappongono o appaiono da sole dei “moncherini” poco omogenei rispetto alle funzioni di ogni corpo di polizia, sicché occorre eliminare sovrapposizioni di compiti identici nei medesimi settori e trasferire ai corpi di polizia locale quelle funzioni che non richiedono particolari esigenze unitarie;
- rivedere la distribuzione territoriale dei diversi corpi di polizia in relazione alle effettive esigenze di sicurezza del territorio (anche se l’esperienza e la complicazione della legislazione e della criminalità rendono difficilmente attuabile una radicale distinzione tra città e campagne delle forze di polizia);

B) l’ipotesi massimale (preferibile) sarebbe non già quella di unificare in un solo corpo di polizia statale tutte le forze di polizia dello Stato, bensì quella di accorpate gli attuali corpi dello Stato che svolgono funzioni di polizia in soli due corpi: una nuova Arma dei carabinieri (parte delle Forze armate e corpo di polizia statale ad ordinamento militare, ma a competenza specializzata) e una nuova Polizia di Stato (corpo di polizia statale a competenza generale ad ordinamento civile), con contestuale scioglimento del Corpo della Guardia di Finanza, del Corpo delle Capitanerie di porto-Guardia costiera, della Polizia Penitenziaria e del Corpo forestale dello Stato e assorbimento quasi totale del relativo personale in tali due nuovi corpi statali di polizia, prevalentemente nella nuova Polizia di Stato.

Da un lato così si manterrebbe la distinzione, costituzionalmente fondata, tra corpi di polizia in senso stretto e Forze armate e non si priverebbero le Forze armate di compiti di polizia allorché essi siano inestricabilmente connessi con la difesa nazionale, mentre comunque si accorperebbero nella sola Arma dei Carabinieri le funzioni di polizia svolte da corpi militari, dall’altro lato mediante accorpamenti e spostamenti vari nei due nuovi corpi di polizia si avrebbe comunque una notevole ottimizzazione di tutte le risorse umane, finanziarie, logistiche e strutturali attualmente disperse a causa di sovrapposizioni funzionali, di duplicazioni strumentali e soprattutto dell’impiego in altri corpi statali militari o civili, che sarebbero così disciolti e incorporati nei nuovi.

*1. Arma dei Carabinieri, quale unica forza armata a svolgere anche funzioni di*

*polizia e forza di polizia ad ordinamento militare, a competenza specializzata sottoposta al Ministero dell'Interno: all'Arma dei Carabinieri, proprio in virtù del suo rango di Forza armata, devono spettare tutti i compiti militari previsti dal decreto legislativo n. 297/2000 (difesa della Patria, salvaguardia delle istituzioni, partecipazione ad operazioni militari in Italia e all'estero, polizia militare, sicurezza militare, polizia giudiziaria militare, concorso alla mobilitazione, sicurezza delle rappresentanze diplomatiche, consolari e degli uffici degli addetti militari all'estero), nonché, in via esclusiva o prevalente, le sole funzioni di polizia che attengono alla difesa nazionale e alla sicurezza della Repubblica, le funzioni connesse alla tutela dello Stato-persona rispetto a quelle connesse alla tutela dello Stato-comunità, sicché l'Arma sarebbe trasformata in un corpo di polizia non più a competenza generale, ma a competenza specializzata; perciò alla sola Arma dei Carabinieri spetterebbero in via esclusiva tutte le funzioni concernenti la sicurezza che attengono anche indirettamente alla difesa nazionale e alla protezione dei confini nazionali (incluse quelle funzioni di vigilanza e pattugliamento alle frontiere e di controllo operativo delle persone, delle merci e dei natanti svolti alle frontiere terrestri, aeree e marittime, di tutela della sicurezza della navigazione, della sicurezza economico-finanziaria e di prevenzione della criminalità transnazionale che erano finora svolte dalla Polizia di Stato, dalla Guardia di Finanza e dal Corpo della Capitanerie di Porto), i compiti (anche quelli finora svolti dalle altre forze di polizia) di tutela della sicurezza delle persone chiamate a svolgere funzioni dello Stato costituzionalmente tutelate e delle sedi in cui si trovano (vigilanza all'intero e all'esterno delle sedi degli organi costituzionali e di rilevanza costituzionale, delle sedi centrali e periferiche dei Ministeri e degli uffici territoriali del Governo, delle sedi degli uffici giudiziari e delle forze armate, scorta dei titolari degli organi costituzionali e dei magistrati), la vigilanza sui luoghi, sulle cose e sulle persone essenziali per la difesa nazionale o per la sicurezza dello Stato, nonché, in via prevalente, la prevenzione e repressione dei reati comuni commessi dai militari e dagli appartenenti alle forze di polizia statali e dagli appartenenti dei corpi di polizia locale (il che favorirebbe il controllo incrociato ed eviterebbe ogni rischio di mancata vigilanza su eventuali abusi), delle minacce di vaste proporzioni alla popolazione (armi nucleari, chimiche, batteriologiche, radiologiche), dei crimini internazionali, dei reati commessi all'estero ai danni di cittadini italiani o da cittadini italiani, dei reati di carattere transnazionale, dei reati di*

eversione dell'ordine democratico e di terrorismo anche internazionale, dei reati in materia di armi ed esplosivi, dei reati contro la sicurezza economico-finanziaria e contro la sicurezza dei trasporti e delle comunicazioni, mantenendo nell'ambito dell'Arma il Gruppo di intervento speciale e, tra gli attuali Comandi specializzati, soltanto quello di vigilanza all'estero delle rappresentanze diplomatiche-consolari (salva l'eventuale costituzione di nuovi Gruppi o Comandi specializzati per svolgere le nuove funzioni di polizia attribuite all'Arma); al Ministero dell'Interno si dovrebbe attribuire non soltanto il potere di dirigere funzionalmente i servizi di polizia svolti dall'Arma (fatti salvi i concorrenti poteri di indirizzo funzionale degli altri Ministri competenti per materia), ma anche la competenza circa l'organizzazione generale dell'Arma e la provvista dei suoi mezzi finanziamento, che sarebbero oggetto di specifici capitoli di bilancio del Ministero dell'Interno, salvo che per l'addestramento, l'equipaggiamento il movimento dell'Arma quale forza armata e per lo svolgimento dei compiti militari e di polizia militare, che resterebbe sottoposto alle dipendenze funzionali, organizzative e finanziarie del Ministro della Difesa e del capo di stato maggiore della Difesa; peraltro all'Arma dei Carabinieri spetterebbe comunque la collaborazione con tutti i Servizi di informazione per la sicurezza e con la nuova Polizia di Stato concorrerebbe alla tutela dell'ordine pubblico in caso di conflitti e di pubbliche calamità e, su richiesta del Ministro dell'interno, in caso di emergenza (p. es. rivolte negli istituti penitenziari, esodi di massa), per servizi di vigilanza a siti e obiettivi sensibili e per servizi di perlustrazione e pattuglia (servizi finora assegnati in modo saltuario a militari appartenenti ad altre Forze armate privi di specifica formazione); in relazione alla riconfigurazione dell'Arma i suoi istituti di formazione e la sua rete territoriale di Comandi e di stazioni dovrebbero essere riordinati, prevedendo da un lato il trasferimento all'Arma di personale e mezzi necessari per le sue nuove funzioni che finora erano esercitate dalla Polizia di Stato o dalle altre forze di polizia da accorparsi o da altri corpi armati (inclusi i militari in eccedenza in altre Forze armate che siano stati finora impiegati in operazioni temporanee per servizi di vigilanza a siti e obiettivi sensibili e per servizi di perlustrazione e pattuglia in concorso alle forze di polizia) e dall'altro lato il trasferimento alla nuova Polizia dello Stato o ai corpi di polizia locale di parte dell'attuale rete capillare di controllo del territorio svolto dall'Arma, cioè parte delle stazioni (e del relativo personale)

eccedentarie rispetto ai nuovi compiti che sarebbero affidati all'Arma, ma necessari al nuovo sistema integrato della sicurezza;

2. *Nuova Polizia di Stato, quale unica forza di polizia statale ad ordinamento civile e a competenza generale*: occorre accorpate nella Polizia di Stato (o in un nuovo corpo con analogia denominazione) quasi tutte le funzioni attualmente svolte dalla Polizia di Stato (salvo quelle funzioni attualmente svolte dalla Polizia di Stato da trasferirsi all'Arma dei Carabinieri come indicato sub 1) e tutte le altre funzioni di polizia, comprese le funzioni di tipo specializzato (incluse quelle attualmente svolte nel mare territoriale dal Corpo delle capitanerie di Porto in materia di polizia amministrativa della navigazione di diporto e della gente di mare, di sicurezza marittima, di controllo della pesca e di tutela dell'ambiente marino e quelle svolte dalla Guardia di Finanza in materia di sicurezza economico-finanziaria), tutte le unità preposte al contrasto della criminalità organizzata (incluse quelle che erano svolte da nuclei speciali dell'Arma dei Carabinieri e dalla Guardia di Finanza) e tutte le altre forze di polizia statali diverse dall'Arma dei Carabinieri (salvo che per quelle parti di funzioni di polizia da trasferirsi alle polizie locali), istituendo all'interno della nuova Polizia gruppi di intervento rapido e gruppi operativi e mobili unificati (con il personale dei gruppi speciali ed operativi mobili delle forze di polizia accorpate) e nuove ed apposite "specialità" a cui adibire distinti ruoli professionali del personale (polizia forestale e ambientale, polizia finanziaria e tributaria, polizia penitenziaria, polizia marittima, polizia sanitaria e alimentare, polizia del lavoro, polizia dei beni culturali ecc.), da riordinarsi insieme con le altre specialità già istituite nell'ambito della Polizia di Stato, trasferendovi anche i precedenti Comandi specializzati dei Carabinieri (tutela del lavoro, tutela patrimonio culturale, politiche agricole ed alimentari, tutela dell'ambiente, tutela della salute, falsificazione monetaria) e unificando il personale che svolge compiti tecnico-scientifici e sanitari (nei casi in cui inderogabili esigenze di sicurezza impediscano di affidarli a personale esterno alle forze di polizia), tutti gli istituti di formazione e di aggiornamento del personale di polizia in un solo ente, che anche avvalendosi della collaborazione delle università e di analoghe istituzioni straniere istituisca corsi e percorsi di formazione e di aggiornamento diversificati a seconda delle esigenze specificamente connesse con le diverse funzioni specializzate da svolgere); le sedi della nuova Polizia di Stato (e delle sue nuove specialità) dovrebbero essere presenti



in modo capillare su tutto il territorio nazionale, in essi dovrebbe confluire il personale addetto ai corpi di polizia accorpate o ai nuclei o comandi o raggruppamenti trasferiti dalle forze di polizia accorpate (tutta la Polizia penitenziaria e quasi tutto il Corpo forestale dello Stato) o dagli altri corpi armati disciolti (parte del Corpo delle capitanerie di Porto- Guardia Costiera e quasi tutta la Guardia di Finanza) o dall'Arma dei Carabinieri, fermo restando che il personale della nuova Polizia di Stato resterebbe ad ordinamento civile, pur prevedendosi uno speciale trattamento economico, funzionale e disciplinare a tutela dello speciale rapporto di fedeltà alla Repubblica e delle esigenze di disciplina funzionali ad assicurare un servizio permanente di tutela della sicurezza in qualsiasi evenienza e lo svolgimento di capillari servizi di "polizia di prossimità";

e) effettuare una complessiva e diversa organizzazione territoriale delle forze di polizia statali 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 che devono essere esercitate in modo unitario o che sono bisognose di particolari specializzazioni. A tal fine la riorganizzazione comporta a livello provinciale e locale l'istituzione di un'unica centrale operativa della Polizia e a livello comunale o sovracomunale di una rete capillare di comandi/commissariati/stazioni di polizia che dovrebbero essere ovunque sempre operativi 24 ore su 24 e l'assorbimento nel personale della nuova Polizia di gran parte del personale delle forze di polizia accorpate e del personale dell'Arma dei Carabinieri non più necessario a svolgere i nuovi compiti dell'Arma;

f) prevedere un'attuazione progressiva del riordino su cui dovrebbe sovrintendere un soggetto estraneo alle forze da riordinare, come p. es. un Commissario straordinario del Governo: in una prima fase un accurato censimento delle risorse strumentali, finanziarie e di personale finora a disposizione di ciascun corpo di polizia e il trasferimento del personale e delle funzioni di tali corpi alle dipendenze funzionali, organizzative e finanziarie del Ministero dell'interno, in una seconda fase l'eventuale trasferimento al di fuori dei corpi di polizia statali (cioè al resto delle amministrazioni statali, regionali o locali o ai corpi di polizia locali) di determinate funzioni amministrative finora da loro svolte, in una terza fase il trasferimento- scioglimento-accorpamento delle funzioni di polizia di competenza statale e dei corpi di polizia diversi dalla Polizia di Stato e dall'Arma dei carabinieri e le operazioni reciproche di scambio-riordino- riduzione delle funzioni tra Polizia e Carabinieri, in una



quarta fase la riorganizzazione interna della nuova Polizia di Stato e della nuova Arma dei Carabinieri (in fase di prima applicazione sarebbe comunque ragionevole impiegare nelle nuove specialità della Polizia il personale proveniente dai corpi di polizia accorpati che erano competenti per quelle materie) .

### *Riordino delle autorità di pubblica sicurezza e un nuovo ordinamento del Dipartimento della Pubblica sicurezza*

Il riordino delle autorità di pubblica sicurezza e un nuovo ordinamento del Dipartimento della Pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno dovrebbe mirare a:

- a) riordinare in conformità del riordino dei corpi di polizia statali e locali i soggetti a cui è attribuita la qualifica di autorità di pubblica sicurezza, rilevante ai fini dell'adozione di eventuali provvedimenti limitativi delle libertà costituzionalmente garantiti nei casi indicati dalla legge, fatte salve le garanzie previste per i casi coperti da riserva di giurisdizione,
- b) creare un Comando unitario, a livello nazionale e locale, della nuova Polizia di Stato, competente per il coordinamento operativo del personale di polizia e ben distinto dagli uffici interforze e di indirizzo politico-amministrativo istituiti nell'ambito del Dipartimento della Pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno e strettamente connesso con i comandi delle forze di polizia locale;
- c) ripensare il rapporto prefetto-Questore: al prefetto resterebbe la presidenza del Comitato provinciale per l'ordine e per la sicurezza pubblica, il coordinamento tra le funzioni attinenti alla sicurezza svolte dalle autorità statali e da quelle regionali e locali, mentre il Questore continuerebbe a sovrintendere tutti i servizi della nuova Polizia di Stato nella Provincia, incluse le specialità che dipenderebbero anche dagli uffici centrali del Ministero dell'Interno e da determinati Ministeri competenti per materia, e a coordinare le attività operative svolte dalla nuova Polizia con le attività di polizia di sicurezza svolte dell'Arma dei carabinieri e provvederebbe anche al coordinamento operativo tra le forze di polizia statali e i diversi corpi di polizia locale operanti nella provincia, nei limiti dei piani deliberati dal Comitato provinciale per l'ordine pubblico e la sicurezza;
- d) riformare i Comitati nazionale e provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica inserendovi anche i rappresentanti delle Regioni e dei corpi di polizia locale; è evidente infatti che si dovrà passare da un coordinamento prevalentemente mirato a indirizzare e coordinare le azioni operative delle diverse forze di polizia dello Stato ad un coordinamento prevalentemente mirato a coordinare le azioni in materia di sicurezza svolte dallo Stato, con quelle svolte in materia di sicurezza e di polizia locale dalle regioni e dagli enti locali;



- e) accorpate in un unico organo nazionale, eventualmente 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) anche con la presenza di altri Ministri eventualmente competenti per determinate funzioni specialistiche da svolgere, nonché di rappresentanti delle Regioni;
- f) prevedere particolari forme di dipendenza funzionale concertata tra il Ministro dell'Interno e gli altri Ministri di volta in volta competenti (e le Agenzie collegate ai Ministeri stessi e il Dipartimento nazionale delle Protezione civile) al fine di esercitare le funzioni di indirizzo politico-amministrativo su quelle specifiche funzioni di polizia di sicurezza e funzioni di polizia amministrativa svolte dalla nuova Polizia che riguardino settori attribuiti dalla legge alle competenze degli altri Ministri, con particolare riguardo per le funzioni che attengano ai servizi relativi alla giustizia, la cui organizzazione e funzionamento spetta al solo Ministro della Giustizia in base all'art. 110 della Costituzione (il che riguarda l'organizzazione, anche nei suoi aspetti finanziari, e il funzionamento dei servizi che riguardano non soltanto alla gestione e alla sicurezza degli istituti penitenziari, che attiene anche ai contenuti e alle finalità della pena previsti dall'art. 27 della Costituzione, ma anche la traduzione dei detenuti, l'esecuzione coattiva dei provvedimenti giudiziari, la vigilanza sulle condizioni di sicurezza delle sedi degli uffici giudiziari e delle reti di comunicazione degli apparati informativi serventi agli uffici giudiziari, la protezione personale dei magistrati); in tal senso occorrerà coordinare il riordino del Dipartimento della Pubblica sicurezza con il riordino dell'organizzazione interna di altri Ministeri (con particolare riguardo per il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria del Ministero della Giustizia);
- g) istituire sia a livello centrale presso il Dipartimento della Pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno, sia a livello periferico appositi uffici e gruppi operativi interforze per provvedere in modo tempestivo all'indirizzo e al coordinamento delle diverse funzioni attinenti alle problematiche rilevanti per l'ordine pubblico e la sicurezza, composti da rappresentanti statali, regionali e locali e da appartenenti alle diverse forze di polizia dello Stato e ai diversi corpi di polizia locale, nonché analoghi centri di analisi e studio sui fenomeni sociali e criminali che riguardano la sicurezza a tutti i livelli.

#### *Nuova organizzazione delle funzioni di polizia giudiziaria*

Una nuova organizzazione delle funzioni di polizia giudiziaria svolte dai corpi di polizia statali e locali dovrebbe essere necessaria per adeguare l'organizzazione dei soggetti che svolgono attività di polizia giudiziaria al nuovo ordinamento delle forze di polizia statale e locale, sempre alle

dipendenze dall'autorità giudiziaria e mantenendo la facoltà del pubblico ministero di raccogliere autonomamente elementi di prova finalizzati all'esercizio dell'azione penale.

In proposito è ipotizzabile anche l'individuazione di speciali unità organizzative addette allo svolgimento delle funzioni di polizia giudiziaria nell'ambito di ognuna delle due nuove forze di polizia statali e di ognuno dei corpi di polizia locale, nelle quali concentrare in via quasi esclusiva tutte le attività di polizia giudiziaria da svolgersi in via ordinaria.

*Istituzione di un sistema nazionale integrato di ordine pubblico e sicurezza che colleghi e coordini le funzioni svolte da tutti i diversi soggetti*

L'istituzione di un sistema nazionale integrato di ordine pubblico e sicurezza che colleghi e coordini le funzioni di polizia svolte da tutti i diversi soggetti statali, regionali e locali dovrebbe essere finalizzato a dare riposte immediate e precise in modo adeguato alle concrete esigenze di sicurezza delle persone che si trovano su qualsiasi parte del territorio italiano, al di là delle competenze spettanti alle diverse forze di polizia statali o locali.

A tale fine la disciplina del Sistema dovrebbe:

- a) prevedere una *disciplina organica ai sensi dell'art. 118, comma 3 della Costituzione delle diverse forme di coordinamento Stato-Regioni-enti locali in materia di ordine pubblico e sicurezza* (riordinando la multiforme tipologia di accordi e contratti per la sicurezza tra Stato - regioni ed enti locali fino ad oggi stipulati) e un *nuovo ordinamento della polizia locale*, quale funzione fondamentale degli enti locali ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. p), della Costituzione, anche assicurando il costante concorso dei corpi di polizia locale alla tutela della sicurezza nei centri abitati (in proposito sono già state presentate condivisibili proposte di legge, di cui alcune elaborate a lungo dall'ANCI e dalle Regioni).
- b) ridefinire il ruolo del sindaco quale autorità locale di pubblica sicurezza, mantenendo distinte le funzioni di indirizzo politico-amministrativo del sindaco da quello di direzione operativa spettante ai comandanti dei corpi di polizia locale e prevedendo compiti di vigilanza e poteri sostitutivi in capo al prefetto (così sopprimendosi la figura costituzionalmente opinabile del sindaco ufficiale di Governo);
- c) ripartire secondo criteri precisi i compiti sia tra le due nuove forze di polizia dello Stato, sia tra le due nuove forze di polizia dello Stato e i corpi di polizia locale, i quali consentano di rivedere e tenere costantemente aggiornati modelli di comportamento utili per le più disparate esigenze di sicurezza (incluse le necessità di pubblico soccorso nelle quali sia necessario il concorrente intervento del Corpo dei Vigili del Fuoco o delle componenti del Servizio nazionale della protezione civile), di assicurare una costante leale collaborazione tra gli appartenenti alle forze di

polizia statali e locali, di ridurre e regolare eventuali duplicazioni e sovrapposizioni, soprattutto nei casi in cui esse in pratica possono essere più frequenti (si pensi ai controlli sulla circolazione stradale e sulla identificazione delle persone, alla vigilanza sui locali pubblici, sulle imprese, sulle attività edilizie e sulle problematiche ambientali, sulla sicurezza delle condizioni di lavoro, sulla sicurezza dell'alimentazione, ma anche alla prevenzione e repressione della microcriminalità di strada o alla c.d. "polizia di prossimità") e di assicurare la necessaria reciproca flessibilità operativa nelle situazioni imprevedibili ed urgenti nelle quali all'impossibilità di un tempestivo intervento delle forze di polizia competenti si possa sopperire con un immediato intervento temporaneo di un altro corpo statale o locale di polizia, anche disciplinando criteri, modi e casi eccezionali in cui le forze di polizia dello Stato possano svolgere le funzioni della polizia locale a titolo di esercizio del potere sostitutivo del Governo nei confronti degli organi degli enti locali nei casi di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica o di mancato rispetto delle norme e dei trattati internazionali o della normativa comunitaria ai sensi dell'art. 120, comma 2 della Costituzione;

d) allocare ai servizi di polizia locale tutte le funzioni di polizia amministrativa previste da leggi dello Stato per il cui esercizio non sussistano speciali esigenze di esercizio unitario e tutte le funzioni di polizia di sicurezza di interesse meramente locale, secondo i criteri prevalenti (direttamente ricavabili dall'art. 118 Cost.) che le funzioni di polizia locale ad appositi servizi di polizia locale siano allocate in prevalenza in ogni Comune e, soltanto qualora sussistano esigenze unitarie, ad enti diversi dal Comune da individuarsi secondo i criteri dell'adeguatezza, della differenziazione e della sussidiarietà, il che potrebbe comportare la scelta non soltanto la gestione associata tra Comuni diversi delle forze di polizia locale, quanto piuttosto l'allocazione in tutto o in parte del servizio di polizia locale alle Province o alle Città metropolitane; in ogni caso per evitare l'irrelevanza operativa di taluni corpi di polizia locale e le connesse inefficienze e disparità operative da corpo a corpo occorrerebbe anzitutto individuare i servizi minimi di polizia locale che ogni corpo dovrebbe svolgere, incluso il servizio ispettivo interno, e i criteri per individuare ed aggiornare i requisiti minimi di quantità e qualità di ciascun servizio;

e) configurare un ordinamento della funzione di polizia locale che le consenta di svolgere concretamente in modo adeguato (e dunque efficace ed efficiente) e flessibile sia le funzioni amministrative in materia di ordine pubblico e sicurezza conferite dalla legislazione statale, sia le funzioni di polizia amministrativa locale conferite dalla legislazione regionale. Infatti il legislatore regionale ha potestà esclusiva in materia di organizzazione, formazione del personale e dotazioni dei servizi di polizia locale a disposizione degli enti locali e dell'amministrazione della Regione stessa. All'interno di tale articolazione delle competenze, le Regioni sono chiamate a svolgere un

ruolo attivo di coordinamento e di raccordo delle funzioni di polizia amministrativa esercitate entro il proprio territorio. In questo ambito potranno essere individuate o valorizzate alcune sedi di raccordo e di concertazione tra i diversi livelli operanti in ciascun settore o ambito materiale (ad es. tra le polizie locali). Sono inoltre possibili attività di tipo preventivo (come la realizzazione di campagne informative e di formazione) e promozionale (attraverso la diffusione e la valorizzazione delle buone pratiche). La realizzazione di una maggiore uniformità e standardizzazione dei procedimenti si può attuare sia per ambiti materiali, determinando gli ambiti di materie (ad es. acque, rifiuti, aree protette, caccia, pesca, flora, fauna, ecc.) per i quali la legge regionale può prevedere procedure amministrative standardizzate, sia per ambiti territoriali, individuando i livelli territoriali (ad. es. a livello comunale o provinciale) entro i quali definire modalità e procedure uniformi per lo svolgimento delle funzioni amministrative;

f) valorizzare anzitutto nei rapporti con lo Stato la funzione amministrativa di ogni Regione di facilitare, formare, collegare e finanziare i corpi di polizia locale istituiti nei Comuni e nelle Province della Regione stessa e di promuovere, indirizzare e vigilare le funzioni di polizia amministrativa conferite alla polizia locale con legge regionale;

g) allocare presso la polizia locale la gestione delle funzioni amministrative della polizia di sicurezza e della polizia amministrativa previste dalla leggi statali (oltre che quelle previste dalle leggi regionali e dai regolamenti degli enti locali), che riguardino fatti di rilevanza locale, cioè nei casi in cui manchino esigenze di carattere unitario;

h) istituire una strutturale e quotidiana forma di condivisione e scambio di dati e informazioni, anche mediante l'istituzione di banche dati, di sistemi informativi e di centrali operative unificate tra corpi di polizia statali e locali;

i) istituire un unico numero telefonico di soccorso pubblico, il quale indirizzi ogni richiesta pervenuta al corpo di polizia statale o locale competente (in conformità della direttiva comunitaria in proposito);

j) prevedere un trattamento economico sostanzialmente omogeneo per gli appartenenti a tutte le forze di polizia statali e locali per lo svolgimento di ogni tipo di funzione di polizia sostanzialmente omogenea, previa specificazione dei livelli di professionalità e di aggiornamento richiesti per ciascun ruolo, dei rischi e delle responsabilità connessi allo svolgimento di ogni funzione, anche in relazione alle diverse aree territoriali caratterizzate da diversi livelli di pericolosità sociale o criminale;

k) prevedere per tutti gli appartenenti civili e militari alle forze di polizia statali e locali uno *status* che da un lato tenga conto degli specifici obblighi degli appartenenti alle Forze armate e delle

diversità derivanti dall'appartenenza a ruoli diversi o specializzati e dal diverso tipo di rapporto di dipendenza gerarchica e funzionale che caratterizza ogni corpo, ma dall'altro preveda un ordinamento del personale e dello sviluppo delle carriere sostanzialmente omogeneo e diritti e doveri disciplinari analoghi, incluso il divieto di iscrizione ai partiti politici, come consente l'art. 98 della Costituzione;

l) istituire in ciascun corpo di polizia statale e locale appositi servizi ispettivi e di controllo interno a cui adibire personale collocato in appositi ruoli distinti, i quali siano incaricati di svolgere frequenti e sistematiche verifiche periodiche sulla funzionalità e sull'efficienza di ciascuna articolazione interna del corpo e sul rispetto degli obblighi disciplinari da parte del personale e di indagare su qualsiasi inefficienza o illecito disciplinare segnalati, ferma restando la competenza esclusiva dell'Arma dei Carabinieri allo svolgimento delle funzioni di polizia giudiziaria su eventuali reati commessi dal personale militare e di tutti i corpi di polizia statale o locale;

m) prevedere strumenti e percorsi di formazione e di aggiornamento in parte comuni degli appartenenti della polizia locale e del personale delle forze di polizia dello Stato, anche per prevedere requisiti di reclutamento e standard di formazione e di aggiornamento più omogenei (e più elevati di quelli attuali) per gli appartenenti a qualunque forza di polizia statale o locale, per assicurare una costante implementazione del sistema integrato di sicurezza, per favorire un aggiornamento tempestivo e interdisciplinare e un costante scambio e conforto reciproco di informazioni e di modalità operative, per sottoporre a periodica revisione la delimitazione operativa delle rispettive competenze e per consentire eventuali trasferimenti e scambi di personale da una forza all'altra su richiesta degli interessati;

n) prevedere forme di costante consultazione reciproca e di intesa preventiva tra Stato, regioni ed enti locali circa la distribuzione sul territorio del personale delle forze di polizia statali e locali e delle relative strutture in relazione all'andamento delle problematiche concernenti la sicurezza della popolazione, prevedendo anche la possibilità di attuare scambi di strutture o di funzioni tra forze di polizia statali e corpi di polizia locale allorché sia necessario a causa del mutare del tipo di funzione di polizia da esercitare o del livello di rischio;

o) prevedere responsabilità chiare tra Stato, regioni ed enti locali circa la responsabilità economica e progettuale della costruzione, ristrutturazione e manutenzione degli immobili adibiti a sedi delle forze di polizia statali e locali, prevedendo anche che tali immobili siano inseriti sempre nel demanio statale o comunale;

p) prevedere un'adeguata copertura dei costi che devono essere concretamente sostenuti dagli enti locali per la gestione della polizia locale derivanti dall'allocazione ad essa di funzioni da parte

della legge statale; infatti se la legislazione statale prevede che la funzione di polizia locale è funzione fondamentale di ogni ente locale gli artt. 117, comma 2 lett. *p*), 118 e 119 della Costituzione esigono che tale funzione sia gestita in modo adeguato alle concrete esigenze di ogni territorio a cui si deve provvedere (il che significa che in molti territori gran parte delle funzioni di polizia locale devono essere esercitate il più possibile in ogni ora della giornata e ovunque); perciò la stessa legislazione statale deve fornire i mezzi economici che consentano ad ogni ente locale di finanziare integralmente le funzioni conferite dalla legge statale e deve fornire contributi speciali a determinati enti locali nel cui territorio sussistano maggiori esigenze connesse con la tutela della sicurezza, mentre la legge regionale deve conferire le risorse necessarie allo svolgimento delle funzioni di polizia amministrativa locale da essa attribuite alla polizia locale, sicchè nei casi in cui un ente locale disponga di scarse risorse economiche per la gestione delle funzioni di polizia locale ciò deve costituire il presupposto per assegnargli risorse maggiori ed adeguate al finanziamento integrale di quella funzione e non già il pretesto per allocare presso l'amministrazione statale o regionale funzioni di polizia che invece devono essere allocate soltanto a livello comunale perché mancano esigenze di carattere unitario che impongano di allocare ad altro ente lo svolgimento della funzione o perché si tratta di una funzione fondamentale attribuita dalla legge statale ad ogni Comune.

Anche perciò il riordino delle forze di polizia locale dovrà essere coordinato – e forse dovrebbe compiersi in un periodo immediatamente successivo - con l'esercizio delle deleghe legislative in materia di autonomia finanziaria regionale e locale e della prossima legge statale di individuazione delle funzioni fondamentali e degli organi degli enti locali ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *p*), della Costituzione: la funzione di polizia locale è tra le funzioni fondamentali di ogni Comune sia sulla base dell'art. 21, comma 3 della legge 5 maggio 2009, n. 42 in materia di federalismo fiscale (rientra tra le funzioni comunali individuate come fondamentali in via provvisoria), sia sulla base delle disposizioni contenute nello schema di disegno di legge in materia di individuazione delle funzioni fondamentali, di organi degli enti locali e di "codice delle autonomie locali", deliberato in via preliminare dal Consiglio dei ministri nella seduta del 15 luglio 2009.



## 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. 76 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'assetto 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 della Costituzione 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 STATALI***

1) POLIZIA DI STATO

2) ARMA DEI CARABINIERI

3) GUARDIA DI FINANZA

4) CORPO DI POLIZIA PENITENZIARIA

5) CORPO FORESTALE DELLO STATO

6) CORPO DELLE CAPITANERIE DI PORTO-GUARDIA COSTIERA

| CORPO            | TIPO DI ORDINAMENTO DEL PERSONALE | FUNZIONI   | DIPENDENZA             | ORGANIZZAZIONE TERRITORIALE   |
|------------------|-----------------------------------|--|------------------------|---|
| POLIZIA DI STATO | Civile                            | <p>Funzioni generali di polizia (giudiziaria, di sicurezza e amministrativa statale)<br/>Art. 24 legge 1° aprile 1981, n. 121</p> <p>1) esercita le proprie 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> | Ministero dell'Interno | <p>Art. 2 DPR 22 marzo 2001, n. 208</p> <p><i>a) Uffici con funzioni finali:</i></p> <p>1. questure, uffici territoriali provinciali per l'esercizio, nella provincia, delle funzioni del questore 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 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><i>b) Uffici, centri e istituti con funzioni strumentali e di supporto:</i></p> <p>1. Istituto superiore di polizia;</p> <p>2. istituti di istruzione, istituiti alle dipendenze del dipartimento della pubblica sicurezza, per le esigenze di istruzione, addestramento, aggiornamento e perfezionamento del personale;</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>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 supporto della Polizia di Stato e per quelle tecniche del Ministero dell'interno;</p> <p><i>c) Uffici con funzioni ispettive e di controllo delle strutture dell'amministrazione e di decentramento</i></p> |
|--|--|--|--|

|  |  |  |  |   |
|--|--|--|--|---|
|  |  |  |  | <i>amministrativo:</i><br>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. |
|--|--|--|--|---|

| <b>CORPO</b>         | <b>TIPO DI ORDINAMENTO DEL PERSONALE</b>  | <b>FUNZIONI</b>   | <b>DIPENDENZA</b>   | <b>ORGANIZZAZIONE TERRITORIALE</b>  |
|----------------------|---|---|---|---|
| ARMA DEI CARABINIERI | Militare, collocata autonomamente nell'ambito del Ministero della Difesa con il rango di Forza Armata | <p>Forza militare di polizia a competenza generale</p> <p>a) compiti militari (art.1, co. 2, L. 78/2000):</p> <p>1) concorso alla difesa della Patria e alla salvaguardia delle libere istituzioni e del bene della collettività nazionale nei casi di pubbliche calamità;</p> <p>2) partecipazione alle operazioni militari in Italia ed all'estero sulla base della pianificazione d'impiego delle Forze Armate stabilita dal Capo di Stato Maggiore della Difesa;</p> <p>3) partecipazione ad operazioni di polizia militare all'estero e, sulla base di accordi e mandati internazionali, concorso alla ricostituzione dei corpi di polizia locali nelle aree di presenza delle Forze Armate in missioni di supporto alla pace;</p> <p>4) esercizio esclusivo delle funzioni di polizia militare e sicurezza per Esercito, Marina militare e Aeronautica militare;</p> <p>5) esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria militare alle dipendenze degli</p> | a) per i compiti militari tramite il Comandante Generale, dipende dal Capo di Stato Maggiore della Difesa | <p>103 comandi provinciali, 539 compagnie, 44 tenenze e 4.624 stazioni.</p> <p>È presente in 4.076 centri, ma estende la sua competenza agli 8.100 Comuni italiani dove svolge tutti i servizi di sicurezza pubblica.</p> |

|  |  |  |   |  |
|--|--|--|---|--|
|  |  | <p>organi della giustizia militare;<br/>         6) sicurezza delle rappresentanze diplomatiche e consolari italiane, ivi compresa quella degli uffici degli addetti militari all'estero;<br/>         7) assistenza ai comandi ed alle unità militari impegnati in attività istituzionali nel territorio nazionale;<br/>         8) concorso al servizio di mobilitazione;</p> <p>b) compiti di polizia (art.3, co. 2 e 3, D.lgs. 297/2000):<br/>         1) funzioni di polizia giudiziaria<br/>         2) funzioni di sicurezza pubblica;<br/>         3) quale struttura operativa nazionale di protezione civile, 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>b) per quanto attiene ai compiti di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. dipende funzionalmente dal Ministro dell'Interno,</p> <p>Per gli aspetti tecnico-amministrativi, fa capo:<br/>         a) al Ministero della Difesa per quanto concerne il personale, l'amministrazione e le attività logistiche;<br/>         b) al Ministero dell'Interno per l'accasermamento ed il casermaggio 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</p> |  |
|--|--|--|---|--|

|  |  |  |   |  |
|--|--|--|---|--|
|  |  |  | <p>nell'ambito dei Ministeri a fianco di ciascuno indicati e dipendono funzionalmente dai titolari degli stessi:</p> <p>a) Comando Carabinieri per la Tutela della salute, per la prevenzione e repressione dei reati attinenti la tutela della salute pubblica (Ministero welfare)</p> <p>b) Comando Carabinieri per la Tutela dell'ambiente, per la prevenzione e repressione delle violazioni compiute in danno dell'assetto ambientale (Ministero Ambiente);</p> <p>c) Comando Carabinieri per la Tutela del patrimonio culturale, per la prevenzione e repressione dei reati connessi alla detenzione, commercio e trafugamento di beni e materiali d'interesse artistico, storico ed archeologico (Ministero Beni culturali);</p> <p>d) Comando Carabinieri per la Tutela del Lavoro, per la verifica dell'applicazione delle normative in materia di collocamento, lavoro,</p> |  |
|--|--|--|---|--|

|  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|
|  |  |  | <p>previdenza ed assistenza sociale (Ministero Welfare);<br/> e) Comando Carabinieri Politiche agricole e alimentari, per il controllo, la prevenzione e repressione delle frodi nel settore agroalimentare e ai danni dell'Unione Europea (Ministero Politiche agricole);<br/> f) Comando Carabinieri presso il Ministero Affari esteri, per la tutela delle sedi delle rappresentanze diplomatiche italiane all'estero, la prevenzione e la repressione delle violazioni alle leggi speciali sull'emigrazione (Ministero Affari esteri).</p> <p>Alcuni reparti costituiti nell'ambito di Organi o Autorità nazionali (Presidenza della Repubblica, Senato, Camera, Corte Costituzionale, Corte dei Conti, 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>CORPO</b>                   | <b>TIPO DI ORDINAMENTO DEL PERSONALE</b> | <b>FUNZIONI</b>   | <b>DIPENDENZA</b>  | <b>ORGANIZZAZIONE TERRITORIALE</b>  |
|--------------------------------|--|---|--|---|
| CORPO DELLA GUARDIA DI FINANZA | Militare                                 | <p>Forza di polizia a competenza generale su tutta la materia economica e finanziaria (legge 23 aprile 1959, n. 189 e D. Lgs.19 marzo 2001, n. 68 )</p> <p>c) compiti di polizia</p> <p>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;</p> <p>2) vigilanza sull'osservanza delle disposizioni di interesse politico-economico</p> <p>3) sorveglianza in mare per fini di polizia finanziaria e competenza esclusiva per la polizia economica e finanziaria in mare;</p> <p>4) autorità competente nazionale competente a promuovere iniziative di cooperazione internazionale con gli organi collaterali esteri ai fini del contrasto degli</p> | <p>Ministro per l'economia e le Finanze che lo coordina anche con le agenzie fiscali (art. 1 legge 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>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) compiti militari: concorre alla difesa politico-militare delle frontiere.</p> |  |  |
|--|--|---|--|--|

| CORPO                          | TIPO DI ORDINAMENTO DEL PERSONALE | FUNZIONI  | DIPENDENZA  | ORGANIZZAZIONE TERRITORIALE   |
|--------------------------------|-----------------------------------|---|---|---|
| CORPO DI POLIZIA PENITENZIARIA | Civile                            | <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> | Ministero di grazia e giustizia - Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria | <p>Presente in ogni tipo di istituto penitenziario e, con particolare specializzazione, nei centri per la giustizia minorile.</p> <p><i>Servizio Navale</i> costituisce supporto operativo-logistico alle strutture penitenziarie di Favignana, Porto Azzurro-Marina di Campo, Gorgona, Venezia e Napoli.</p> <p><i>Gruppo Operativo Mobile</i>, istituito nel 1997, è nato per fare fronte alle esigenze derivanti dalla gestione dei detenuti appartenenti alla criminalità organizzata.</p> <p><i>Ufficio per la Sicurezza Personale e per la Vigilanza</i> (Decreto del Ministro della Giustizia 31 marzo 2004) 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 sorveglianza sia espressamente affidata all'Ufficio. L'Ufficio collabora alla sperimentazione degli armamenti e dei mezzi necessari per i servizi di protezione e vigilanza.</p> <p><i>Nucleo Investigativo Centrale della Polizia Penitenziaria</i> (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> |

| CORPO                       | TIPO DI ORDINAMENTO DEL PERSONALE | FUNZIONI  | DIPENDENZA                                   | ORGANIZZAZIONE TERRITORIALE   |
|-----------------------------|-----------------------------------|---|--|---|
| CORPO FORESTALE DELLO STATO | Civile                            | <p>legge 6 febbraio 2004, n. 36</p> <p>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.</p> <p>Concorre nell'espletamento di servizi di ordine e sicurezza pubblica, 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 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</p> | Ministero delle risorse agricole e forestali | Comandi regionali, provinciali (non in tutte le province) e distrettuali, servizi specializzati |

|  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|
|  |  | <p>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 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</p> |  |  |
|--|--|--|--|--|

|  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|
|  |  | <p>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 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> |  |  |
|--|--|--|--|--|

| CORPO   | TIPO DI ORDINAMENTO DEL PERSONALE           | FUNZIONI   | DIPENDENZA             | ORGANIZZAZIONE TERRITORIALE  |
|---|---|--|------------------------|--|
| CORPO DELLE CAPITANERIE DI PORTO-GUARDIA COSTIERA | Militare (è un corpo della Marina militare) | <p>a) ricerca e soccorso in mare (SAR), con tutta l'organizzazione di coordinamento, controllo, scoperta e comunicazioni attiva nelle 24 ore che tale attività comporta;</p> <p>b) sicurezza della navigazione, con controlli ispettivi sistematici su tutto il naviglio nazionale mercantile, da pesca e da diporto e, attraverso l'attività di Port State Control, anche sul naviglio mercantile estero che scala nei porti nazionali;</p> <p>c) protezione dell'ambiente marino, in rapporto di dipendenza funzionale dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare , 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>d) controllo sulla pesca marittima, in rapporto di dipendenza funzionale con il Ministero per le politiche agricole alimentari e forestali: 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>e) amministrazione periferica delle funzioni statali in materia di formazione del personale marittimo, di iscrizione del naviglio mercantile e da pesca, di diporto nautico, di contenzioso per i reati marittimi depenalizzati;</p> | Ministero della Difesa | <p>14 Direzioni marittime, cui fanno capo altrettanti Comandi operativi di zona marittima</p> <p>53 Capitanerie di Porto</p> <p>48 Uffici circondariali marittimi</p> <p>126 Uffici locali marittimi</p> <p>38 Delegazioni di spiaggia</p> |