

# **MINISTERO DELL' INTERNO**

**SCUOLA SUPERIORE DELL'AMMINISTRAZIONE DELL'INTERNO**



**I° CORSO CONSIGLIERI DI PREFETTURA**

**TESI**

**IL RUOLO DEL PREFETTO NEL SISTEMA DELLA SICUREZZA  
PUBBLICA: LE FUNZIONI DEL COMITATO PROVINCIALE  
PER L' ORDINE E LA SICUREZZA PUBBLICA NEL NUOVO  
QUADRO ORDINAMENTALE DELLE AUTONOMIE LOCALI**

**CONSIGLIERE DI PREFETTURA**

**DOTT. NICOLA DE PAOLA**

**Anno Accademico 2005-2006**

## INDICE

<b><u>Introduzione</u></b> .....	p. 5
 <b><u>Capitolo I : IL SISTEMA DELLA SICUREZZA PUBBLICA</u></b>	
<b>1. La sicurezza pubblica – nozione</b> .....	p. 10
<b>2. La pubblica sicurezza come funzione di esclusiva competenza dello Stato</b> .....	p. 14
<b>3. Il sistema della sicurezza pubblica</b> .....	p. 17
<b>3.1 Profili storici</b>	
<b>3.2 Il sistema nella legge 121/81</b>	
<b>4. L’evoluzione del concetto di sicurezza pubblica</b> .....	p. 25
 <b><u>Capitolo II : IL RUOLO DEL PREFETTO NEL SISTEMA DELLA SICUREZZA PUBBLICA</u></b>	
<b>1. Cenni storici</b> .....	p. 32
<b>2. Il Prefetto come autorità provinciale di pubblica sicurezza</b> .....	p. 36
<b>2.1 Rapporto Prefetto - Ministro dell’Interno</b>	
<b>2.2 Rapporto Prefetto - Capo della Polizia</b>	
<b>2.3 Rapporto Prefetto - Questore</b>	
<b>3. La Funzione di coordinamento</b> .....	p. 46
<b>3.1 Il coordinamento come formula organizzatoria</b>	
<b>3.2 Il coordinamento delle forze di polizia</b>	
<b>4. I poteri del Prefetto in materia di ordine e sicurezza pubblica</b> .....	p. 53
<b>4.1 Poteri propri</b>	
<b>4.2 Poteri delegati</b>	

**Capitolo III : IL COMITATO PROVINCIALE PER L'ORDINE E LA  
SICUREZZA**

<b>1. Il Comitato</b> .....	p. 65
<b>1.1 <i>Il funzionamento</i></b>	
<b>2. Le modifiche normative alla sua composizione</b> .....	p. 71
<b>2.1 <i>Le modifiche del 1999</i></b>	
<b>2.2 <i>Le modifiche del 2001</i></b>	
<b>3. Il Comitato come strumento di coordinamento</b> .....	p. 78
<b>4. Le funzioni del Comitato nella prassi</b> .....	p. 81

**Capitolo IV : LA SICUREZZA PUBBLICA NEL NUOVO QUADRO  
ORDINAMENTALE DELLE AUTONOMIE LOCALI**

<b>1. Problematiche inerenti il sistema delle autonomie</b> .....	p. 88
<b>2. Le nuove forme di gestione della sicurezza</b> .....	p. 92
<b>2.1 <i>La legislazione regionale in materia di sicurezza</i></b>	
<b>2.2 <i>La sicurezza integrata e partecipata: I protocolli d'intesa</i></b>	
<b>3. Le recenti proposte di riforma del Comitato Provinciale per     l'Ordine e la Sicurezza Pubblica</b> .....	p. 98

<b><u>Bibliografia</u></b> .....	p. 104
----------------------------------	--------

L'elaborazione della presente tesi è stata agevolata dalla disponibilità offerta dai funzionari del Dipartimento della Pubblica Sicurezza e della Prefettura - U.T.G. di Roma.

Il capitolo terzo di questa tesi, in particolare il paragrafo 3, relativo all'attività del Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza nella prassi, è stato redatto grazie all'ausilio offerto dal Vice Prefetto Aggiunto, dott. Antonio Capaldo, della Prefettura - U.T.G. di Roma, che si ringrazia per il garbo e la disponibilità manifestata.

Si ringrazia sentitamente il Sig. Prefetto di Roma, dott. Achille Serra, che ha consentito all'autore di questo lavoro di assistere ad una riunione del Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica.

Roma, 13 novembre 2006.

## **INTRODUZIONE**

Questo lavoro trae origine dalle proposte di legge, presentate, in questi ultimi quattro anni in Parlamento, le quali, nell'ambito di un disegno complessivo di riforma della polizia locale, mirano ad una ridefinizione dei ruoli e delle competenze dello Stato e delle Autonomie locali in materia di sicurezza pubblica.

L'attuale configurazione del nostro ordinamento statale, fondato sui principi del pluralismo sociale, amministrativo e istituzionale e sul principio di sussidiarietà, ha fatto emergere il problema di una dimensione locale della sicurezza pubblica, portando, al centro del dibattito politico, la riconsiderazione delle relative competenze istituzionali, tanto sotto il profilo dell'ambito di esercizio quanto sotto quello della loro titolarità.

Sebbene, infatti, la riforma costituzionale del titolo V, compiuta nel 2001, abbia confermato l'esclusiva competenza dello Stato in materia di ordine e sicurezza pubblica, diventano sempre più pressanti le istanze di cogestione, che provengono dalle autonomie locali, cui la stessa riforma ha riconosciuto pari dignità dello Stato.

L'aspirazione delle istituzioni locali all'assunzione di un ruolo, più partecipativo, alla definizione delle politiche di sicurezza è, soprattutto, il frutto di una mutata concezione della nozione di sicurezza, che è, ormai, possibile individuare in un'accezione ampia e in una ristretta. Con questa ultima s'intende l'attività di

prevenzione e repressione delle azioni criminose, mentre con la prima, quella molteplicità di interventi, che investono aspetti indirettamente connessi al mantenimento dell'ordine e della sicurezza, quali l'ambiente, l'urbanistica, l'occupazione, l'immigrazione, l'emarginazione sociale, l'integrazione, il disagio giovanile etc.

Mentre è indiscutibile che l'attività di sicurezza in senso stretto resti di pertinenza dello Stato e delle sue articolazioni centrali e periferiche: le Autorità di pubblica sicurezza e le diverse forze di polizia; la sicurezza in senso ampio deve, necessariamente, essere garantita mediante l'apporto di tutti gli attori, istituzionali e sociali, presenti sul territorio.

Il punto nodale è, pertanto, rappresentato dall'individuazione di quali siano le forme organizzative più idonee a garantire una partecipazione dello Stato, delle Regioni e delle Autonomie locali alla definizione delle politiche di sicurezza, senza che ciò alteri la ripartizione delle competenze delineata nella Costituzione.

Sul presupposto che il diritto alla sicurezza investa, necessariamente, oltre gli organi statali, tradizionalmente deputati al suo mantenimento, anche gli attori pubblici, si è sviluppata, a partire dalla fine degli anni '90, una prassi, che vede coinvolti le Prefetture e gli Enti locali nella stipula di intese, accordi, protocolli, contratti e patti, aventi ad oggetto nuove forme di collaborazione interistituzionale per la gestione della sicurezza nel territorio urbano.

Queste intese rappresentano l'istituzionalizzazione di procedure di comunicazione e di collaborazione, in base ad un modello concordato di governo della sicurezza urbana, tra le amministrazioni comunali e i prefetti, quali rappresentanti del governo sul territorio.

Con esse si è tentato di dare una disciplina formale alle modalità di scambio di informazioni, attinenti all'attività di prevenzione, agli interventi comuni per il

contrasto della criminalità e della devianza e alla soluzione delle criticità cittadine, concertando i rispettivi ambiti di competenza e di collaborazione.

Queste forme di gestione pattizia, che insieme ad altre esperienze, come la polizia di prossimità, fanno, ormai, parte integrante del nuovo sistema di sicurezza integrata e partecipata, non sembrano, tuttavia, essere sufficienti a soddisfare le istanze delle Autonomie.

La prospettiva, infatti, di un nuovo assetto dei rapporti intercorrenti tra le istituzioni, attualmente responsabili della gestione della sicurezza in periferia, e gli Enti, che rivendicano una maggiore partecipazione ai relativi processi decisionali, investe, inevitabilmente, il ruolo, fino adesso, ricoperto dal Prefetto, al quale, sin dalla sua istituzione nello Stato unitario, è stata sempre attribuita la responsabilità del mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica in provincia.

Le rivendicazioni delle Autonomie locali sono concentrate, in particolare, sulle funzioni svolte dall'Organo, che la legge 121/81 chiama a dare ausilio al Prefetto per l'esercizio delle sue attribuzioni di autorità provinciale di p.s.: il Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica (C.P.O.S.P.).

Non a caso, nel documento di indirizzo, per la formulazione di una legge sulle politiche integrate di sicurezza, approvato, di concerto nel 2001, dagli organi rappresentativi delle Regioni, Province e Comuni, si legge che "*il primo problema*" riguarda proprio il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica.

La critica maggiore mossa dai rappresentati delle Autonomie verso il Comitato è che questo, pur con l'inserimento dei Sindaci dei Capoluoghi e dei Presidenti delle Province, avvenuto con la modifica del '99, è rimasto un organo di consulenza dei Prefetti.

Ad avviso dei sottoscrittori del documento d'indirizzo, questo ruolo consulenziale verrebbe a stridere con la realtà, sia sul piano formale che sostanziale.

Sul piano formale, perché sarebbe, ormai, in contrasto con il quadro istituzionale il fatto che Sindaci e Presidenti di Provincia, eletti direttamente dai cittadini, siano ridotti a dei meri consulenti dei Prefetti; sul piano sostanziale, perché, di fatto, dove si sviluppano politiche locali di sicurezza, il comitato è diventato il luogo di concertazione delle politiche integrate.

Questi rilievi sono stati fatti propri dai proponenti dei disegni di legge n. 883 e n. 356 presentati, nel 2006, rispettivamente, alla Camera dei deputati e al Senato.

La finalità della proposta di legge è quella di modificare l'attuale assetto istituzionale degli organismi deputati ad assumere le decisioni inerenti le strategie di garanzia della sicurezza locale.

Nello specifico, s'intende riportare il C.P.O.S.P. alla sua originaria configurazione (quella della prima stesura dell'art. 20 della legge 121/81) di organo di consulenza tecnica del Prefetto, composto, esclusivamente, dai rappresentanti delle forze di polizia, spostando l'asse delle decisioni, nel campo delle politiche della sicurezza, in seno alle costituite Conferenze sulla sicurezza (Regionali e Provinciali), ove preminente risulterebbe il ruolo delle autonomie locali.

Qualora attuata, questa riforma verrebbe a svuotare di contenuto la responsabilità generale del Prefetto in ordine al mantenimento della sicurezza in Provincia ed ad inficiare il suo potere di coordinamento, che attiene non solo alle azioni delle forze di polizia, ma anche a quelle poste in essere dagli attori locali, istituzionali e non.

Alla luce di quanto premesso, obiettivo della presente tesi è quello di rappresentare il quadro dell'evoluzione del sistema della sicurezza pubblica nel

nostro ordinamento e del ruolo del Prefetto nel suo ambito, focalizzando l'esame sulle funzioni del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza e le sue prospettive di riforma.

## **CAPITOLO PRIMO**

### **IL SISTEMA DELLA SICUREZZA PUBBLICA**

## **1. LA SICUREZZA PUBBLICA - NOZIONE**

Nella letteratura pubblicistica il concetto di sicurezza pubblica risulta interpretato in modo eterogeneo.

Per alcuni<sup>1</sup>, essa è da ricondurre ad un rapporto di specie a genere con il concetto di ordine pubblico. Mentre questo ultimo verrebbe ad identificarsi con la prevenzione di qualsiasi fatto criminoso, la sicurezza pubblica riguarderebbe , invece, la specifica prevenzione dei reati contro la sicurezza dei cittadini e dei loro beni.

Secondo altri interpreti <sup>2</sup>, la sicurezza pubblica deve essere identificata nella incolumità fisica dei cittadini e nell'integrità dei loro beni , meritevoli di tutela nei confronti di qualsiasi tipo di pericolo.

Per altri ancora <sup>3</sup> , la sicurezza pubblica è stata concepita come salvaguardia dell'incolumità fisica in occasione della compresenza di una pluralità di persone in contesti di spazio più o meno circoscritti.

---

<sup>1</sup> Carboni, L'inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità ,Milano 1970, p. 307

<sup>2</sup> Virga, La potestà di polizia , Milano 1954 p. 12

<sup>3</sup> Corso, voce Ordine pubblico nel diritto amministrativo, in Digesto delle Discipline pubblicistiche, p. 1063

Ad avviso della dottrina più accreditata<sup>4</sup> la pubblica sicurezza rappresenta il compito essenziale, primario e di conservazione dello Stato. Essa può identificarsi con quell'attività volta ad evitare e a prevenire i reati, a garantire i diritti degli individui e dello Stato dalle violazioni che possono conseguire ad atti delittuosi, preservando l'ordinamento giuridico e sociale da ogni forma di attentato e assicurando la sicurezza di ciascuno, con la possibilità di un uso della forza legale e dei poteri coercitivi indispensabili al ripristino della legalità pregiudicata.

Concepita dall'ordinamento come una funzione amministrativa la pubblica sicurezza è risultata fortemente condizionata dalle vicende storiche che hanno riguardato l'assetto politico-istituzionale del nostro Stato, con un progressivo mutamento dei confini dell'attività in parola.<sup>5</sup>

Nell'ordinamento precostituzionale, in particolare durante il periodo del regime fascista, l'attività di pubblica sicurezza era stata oggetto di una abnorme espansione attraverso una deformazione del concetto di ordine pubblico. In tale quadro l'attività autoritativa di polizia era divenuta invasiva con riferimento ad ogni aspetto della vita umana, sociale ed economica, con un uso disinvolto dello strumento autorizzatorio quale mezzo di controllo sociale.<sup>6</sup> Sulla base di criteri diversificati, basati tanto sulla rilevanza economica dell'attività svolta quanto sull'esigenza di controllare le persone erano state assoggettate ad un controllo preventivo dell'Autorità di pubblica sicurezza una serie di attività.

---

<sup>4</sup> Zanobini, Corso di diritto amministrativo, Milano 1959, p. 75 ; Sandulli, Manuale di diritto amministrativo, Napoli 1989, p. 941; Landi, voce pubblica sicurezza, in Enciclopedia del diritto Milano 1988, p. 923

<sup>5</sup> F. Famiglietti, Sicurezza pubblica e pubblica sicurezza tra esigenze di esercizio unitario e gestione in ambito locale, Rivista di polizia III-IV 2004 cit. p. 142 e Foà, op. cit., p. 133

<sup>6</sup> Corso op. cit. p. 331 ss.

Con la caduta del regime fascista e l'avvento della Costituzione repubblicana la funzione di pubblica sicurezza è stata circoscritta nella portata <sup>7</sup>, grazie anche all'opera di "potatura rigorosa" <sup>8</sup>, che il giudice delle leggi ha compiuto dichiarando incostituzionali numerose norme del Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza.

Negli anni settanta, poi, nel quadro dell'attuazione del decentramento amministrativo, avvenuto con l'istituzione delle Regioni e dei successivi decreti di trasferimento delle funzioni dallo Stato in capo a tali Enti e a quelli locali, <sup>9</sup> talune attività e competenze sono state ricondotte nelle attribuzioni degli Enti locali perdendo, ove lo possedevano, il carattere di pubblica sicurezza.<sup>10</sup>

Il legislatore ha offerto di recente una specificazione dei compiti e delle funzioni relativi all'ordine pubblico e alla sicurezza pubblica (art. 159 comma 2 d. lgs. 112/98) individuandoli nelle misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi primari sui quali si regge l'ordinaria e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni.<sup>11</sup>

Alla luce di tale nozione, alcuni<sup>12</sup> interpreti hanno avvertito la necessità di distinguere tra un concetto di sicurezza pubblica in senso ampio ed uno in senso stretto. Intendendosi con questo ultimo concetto l'attività di prevenzione e

---

<sup>7</sup> F. Famiglietti, op. cit., p. 145 ss

<sup>8</sup> L'espressione è usata da Colacito, voce Sicurezza, in Enciclopedia del diritto Roma 1992, p. 1

<sup>9</sup> Si veda in particolare il D.P.R. 616/1977 che ha attribuito ai Comuni una serie di funzioni prima ricomprese nel titolo III del T.U. di P.S. come i provvedimenti autorizzatori in materia di esercizi pubblici, spettacoli ecc.

<sup>10</sup> Sandulli, op. cit, p. 981

<sup>11</sup> Il legislatore ha in sostanza recepito le costruzioni espresse in materia dal Giudice delle leggi, vedasi a riguardo Corte Costituzionale: sentenza n. 218 1989; sentenza n. 162 del 1990; sentenza n. 115 del 1996

<sup>12</sup> C. Mosca, Sicurezza di prossimità e di comunità per i cittadini, Rivista di Polizia II-III, 2003 pag. 81 e ss.; Foà voce Sicurezza pubblica, Digesto delle discipline pubblicistiche, Torino 1999, pag. 128

repressione delle attività criminose che si manifestano sotto forma di illecita violenza personale e reale, a loro volta possibile causa di reazioni violente. Attività di pertinenza dello Stato e delle sue articolazioni periferiche: Autorità di pubblica sicurezza e Forze di polizia.

Per sicurezza in senso ampio deve, invece, intendersi il prodotto sicurezza che è il frutto di una molteplicità di interventi posti in essere da tutti gli attori istituzionali e sociali presenti sul territorio e che coinvolge gli aspetti legati alle tematiche dell'ambiente, dell'urbanistica, del lavoro, dell'immigrazione, dell'emarginazione etc.

La sicurezza, dunque, non è in sostanza soltanto questione afferente all'attività di prevenzione e repressione di polizia poiché, nello sviluppo attuale della società, essa investe la qualità della vita e si garantisce anche attraverso il miglioramento dei servizi sociali, l'esecuzione di programmi di risanamento del degrado urbano, i progetti di area per il lavoro e lo sviluppo, le politiche di intervento per le vittime di violenze o di altri delitti, gli interventi di educazione e promozione sociale, i piani di contenimento delle aree di emarginazione.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> C. Mosca, Sicurezza un patrimonio che appartiene a tutti, in Amministrazione Civile, n. 12, 2002.

## **2. LA PUBBLICA SICUREZZA FUNZIONE DI COMPETENZA STATALE**

La tutela della Pubblica Sicurezza è stata sempre considerata nel nostro ordinamento come una funzione di esclusiva competenza dello Stato Repubblicano, restando tale anche nel processo di decentramento iniziato negli anni settanta con l'istituzione delle Regioni e culminato nella recente riforma del titolo V della Costituzione.

La riserva statale fu, infatti, confermata in modo espresso agli albori della nascita del sistema regionale con i decreti delegati <sup>14</sup> di trasferimento di competenze in capo ai nuovi Enti e con il successivo DPR 616/77 <sup>15</sup>. Anche le molteplici norme adottate nell'ambito della riforma "Bassanini" relegano in modo esclusivo in capo allo Stato le attribuzioni inerenti la polizia di sicurezza.<sup>16</sup>

Nel contesto del decentramento di funzioni amministrative dallo Stato alle autonomie territoriali, disposto con il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, sono

---

<sup>14</sup> Dd. n. 1 - n. 15 del 1972

<sup>15</sup> Dlgs 1/72 : " Sono trasferite alle Regioni a Statuto Ordinario le funzioni amministrative degli organi statali in materia di polizia urbana e rurale. Restano salve le attribuzioni in capo allo Stato in materia di pubblica sicurezza"

<sup>16</sup> Art. 1 comma 3, lett. 1 l. 59/97 ; art. 160 d.lgs. 112/98 : Ai sensi dell'articolo 1, commi 3 e 4, e dell'articolo 3, comma 1, lettera a), della legge 15 marzo 1997, n. 59, sono conservati allo Stato le funzioni e i compiti di polizia amministrativa nelle materie elencate nel predetto comma 3

stati definiti, in linea con i concetti fino a quel momento elaborati dalla giurisprudenza costituzionale, gli ambiti di intervento dello Stato e delle autonomie locali, anche in materia di sicurezza.

Spettano, pertanto, allo Stato le funzioni e i compiti amministrativi relativi all'ordine e alla sicurezza pubblica, ovverosia le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico; alle Regioni e agli Enti locali, la titolarità delle funzioni e dei compiti di polizia amministrativa nelle materie ad essi trasferite o attribuite o delegate dallo Stato.

In particolare, l'art. 159, comma II, del d.lgs. 112/98, ha precisato che le funzioni e i compiti amministrativi relativi all'ordine pubblico e alla sicurezza pubblica, riservati alla competenza statale, 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 la sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni.

Tuttavia, al fine di evitare che una smisurata dilatazione della nozione di sicurezza e ordine pubblico si converta in una preminente competenza statale, in relazione a tutte le attività, finendo per vanificare ogni ripartizione di compiti tra autorità statali di polizia e autonomie locali,<sup>17</sup> la Corte Costituzionale è intervenuta chiarendo che la locuzione "interessi pubblici primari" va riferita non a qualsiasi interesse pubblico, alla cui cura siano preposte le pubbliche amministrazioni, ma

---

dell'articolo 1 e quelli relativi ai compiti di rilievo nazionale di cui al predetto comma 4 del medesimo articolo 1, ed ossia ordine pubblico e sicurezza pubblica

<sup>17</sup> Bonetti, Le leggi regionali su materie concernenti la sicurezza devono rispettare la potestà legislativa statale circa le forme di coordinamento tra Stato e Regioni in materia di ordine e sicurezza pubblica, le Regioni n. 5/2004

soltanto a quegli interessi essenziali al mantenimento di un'ordinata convivenza civile.<sup>18</sup>

Infine, l'art. 3 della legge costituzionale n. 3 del 2001, nel riscrivere l'art. 117 della Costituzione, ha inserito l'Ordine e la Sicurezza Pubblica nell'elenco delle materie assoggettate alla legislazione esclusiva dello Stato, escludendo da tale ambito la polizia amministrativa locale che rientra, invece, nella competenza esclusiva delle Regioni.<sup>19</sup>

Come visto, la nozione di ordine e sicurezza pubblica, in virtù della riforma costituzionale, è venuta ad assumere un ruolo pregnante di confine tra la competenza legislativa dello Stato e quella delle Regioni.

Malgrado i numerosi interventi della Corte Costituzionale,<sup>20</sup> tendenti a circoscrivere la nozione di ordine e sicurezza pubblica in contrapposizione ai compiti di polizia amministrativa locale, come settore riservato allo Stato, restano ancora aperti almeno due ordini di problemi.<sup>21</sup>

Il primo riguarda il crescente interesse che le Regioni, per quanto attiene all'attività di indirizzo e programmazione e, i Comuni in quanto enti direttamente rappresentativi delle collettività insite sul territorio, mostrano per gli aspetti comunque connessi all'ordine e alla sicurezza pubblica, anche nella accezione ristretta elaborata dal Giudice delle leggi.

Il secondo ordine di problemi attiene, alla potenziale trasversalità degli interessi sottesi alla sicurezza pubblica, riguardo una serie di materie attribuite alla

---

<sup>18</sup> Sentenza Corte Costituzionale 290/2001

<sup>19</sup> Ai sensi del II Comma art. 117 C. lett. h, lo Stato ha legislazione esclusiva nella materia di : ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale, che rientra invece nella competenza esclusiva della Regione

<sup>20</sup> Vedasi le sentenze della Corte Costituzionale n. 497/2002 ; n. 6/2004; n. 162/2004.

<sup>21</sup> Notaro - Serafini, Sicurezza civile e protezione della popolazione, Itinerari Interni n. 13/2005, cit. p. 122.

competenza regionale quali ,ad esempio, la tutela della salute, governo del territorio, protezione civile ecc.

### **3. IL SISTEMA DELLA PUBBLICA SICUREZZA**

La tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica , attesa la fondamentale rilevanza che la protezione della tranquillità del corpo sociale da turbative assume ai fini dello sviluppo della società e della preservazione dello Stato, deve necessariamente realizzarsi mediante una tutela di carattere anticipato, che si estrinseca nella predisposizione di appositi apparati amministrativi, che espletino la loro attività nel campo della prevenzione , prima che in quello della repressione penale.<sup>22</sup>

#### **3.1 Profili storici**

Sotto il profilo storico l'Amministrazione della pubblica sicurezza trova le sue origini in un Regio decreto del Regno Sardo Piemontese.

Con R.D. 30 settembre 1848, n. 798, fu disposta (in parallelo con la riforma dell'Amministrazione comunale e provinciale) “ l' Istituzione in tutto lo Stato di una Amministrazione di Sicurezza Pubblica” , posta alle dipendenze del Ministro per gli Affari Interni, quale “moderna istituzione preposta ala tutela della vita e degli averi

---

<sup>22</sup> C. Notaro - R.Serafini, Sicurezza civile e protezione della popolazione , Itinerari Interni n. 13/2005, cit. p. 119.

del cittadino, al mantenimento dell'ordine pubblico e per il rispetto delle leggi nell'interesse dello Stato e dei privati”.

Tale disposizione prevedeva, tuttavia, che nei comuni fossero i Sindaci preposti alla pubblica sicurezza.<sup>23</sup> Questo primo assetto dell'apparato di sicurezza statale venne poi completato nel 1852 (legge 11 luglio n. 1404) con la creazione di una nuova formazione di polizia, il Corpo delle guardie di Pubblica Sicurezza, con specifici compiti di polizia di città, con relativo ridimensionamento della Guardia nazionale (creata nel 1848 quale corpo di polizia volontaria e ausiliaria), che per la sua organizzazione democratica appariva, al legislatore del tempo, non offrire pieno affidamento.

Successivamente, con legge 8 luglio 1854, n. 6, veniva approvata la prima legge organica di pubblica sicurezza della monarchia sabauda, la quale andrà a costituire il modello delle prime leggi dello Stato italiano.

La Legge 20 marzo 1865, n. 2248 rappresenta, invece, la prima legge di Pubblica Sicurezza del nuovo Stato unitario e traccia le linee essenziali dell'apparato di governo delle forze di polizia, nonché l'articolazione centrale e periferica della rinnovata Direzione Generale della P.S..

Il nuovo ordinamento recepì, quindi, nelle sue grandi linee, il modello organizzativo napoleonico con divisione tra un corpo di polizia civile, presente nelle città e con compiti anche amministrativi, e uno militare, il Corpo dei Carabinieri, con compiti prevalentemente di controllo delle campagne.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Corso op. cit., cit. pag. 35.

<sup>24</sup> Tuttavia, anche l'esercito veniva utilizzato in questo campo sia per la lotta al brigantaggio nel mezzogiorno e sia per far fronte ad agitazioni che minacciano gravemente l'ordine pubblico e contraddistinte da connotazioni di tipo politico e quindi allorché gli strumenti ordinari di repressione apparivano inadeguati ad assicurare il mantenimento di tale situazione

Nel corso del regime fascista si delineano le fondamenta di nuovo sistema dell' amministrazione della pubblica sicurezza, che per molti aspetti sono ancora oggi presenti.

Ai sensi dell'art. 1, comma 3, del R.D. 773/31 e dell'art. 1, del R.D. 635/40, l'Autorità di Pubblica Sicurezza viene distinta in locale e provinciale. A livello provinciale tale funzione era allocata in capo al Questore e al Prefetto.

Il primo, in quanto Autorità provinciale di P.S., era gerarchicamente posto alle dipendenze del Prefetto e in tale posizione attendeva alla direzione tecnica di tutti i servizi di polizia e ordine pubblico.

Il secondo, aveva il compito di soprintendere all'Ordine e alla Sicurezza Pubblica del territorio provinciale, esercitando le attribuzioni che la normativa vigente gli riconosceva.

In questa articolazione duale, il potere del Prefetto era molto incisivo e non era limitato alle direttive politiche, ma poteva spingersi sino alla vigilanza sulla esatta esecuzione a livello tecnico da parte del Questore.

In concreto, l'intervento del Prefetto si sostanziava in un'analisi costante della realtà provinciale e nell'adozione degli atti di indirizzo necessari a prevenire l'insorgere di fenomeni pregiudizievoli per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica<sup>25</sup>, nonché nel coordinamento di fatto delle attività delle forze di polizia operanti sul territorio.

A livello locale l'Autorità di pubblica sicurezza era individuata nel funzionario preposto all'ufficio di P.S. e, ove non istituito, dal Sindaco del Comune<sup>26</sup>, che

---

<sup>25</sup> vigeva l'obbligo per Questore e Comandante Gruppo Carabinieri di riferire al Prefetto quotidianamente sugli avvenimenti che potevano incidere sul mantenimento dell'ordine e della sicurezza

<sup>26</sup> T.U. della legge Comunale e Provinciale RD. 148/15

comunque in qualità di ufficiale di governo aveva l'obbligo di vigilare e informare il Prefetto su qualsiasi circostanza coinvolgesse l'ordine pubblico.

Pertanto, il Prefetto si configurava come il diretto responsabile in provincia del Ordine e della Sicurezza Pubblica e della struttura deputata al suo mantenimento e, come tale, ne rispondeva al Governo e al Ministro dell' Interno.

La competenza del Governo in materia discendeva dall'art. 1, comma 1, del R.D. n. 466/1901, che elencava l'ordine Pubblico tra le materie che dovevano essere portate all'esame del Consiglio dei Ministri, mentre quella del Ministro dell' Interno , in mancanza di una specifica attribuzione della qualità di Autorità di PS, derivava dall'essere il Ministro istituzionalmente responsabile del dicastero, cui la legge affidava la tutela della sicurezza e dell' Ordine pubblico.

L'ordinamento della pubblica sicurezza restò sostanzialmente inalterato con l'avvento della Repubblica; tuttavia, dalla seconda metà degli anni sessanta, in considerazione della recrudescenza di manifestazioni criminali compiute da associazioni di stampo mafioso e terroristico, prese corpo l'idea di procedere ad una sua revisione organica.

Nel 1981 il disegno di legge avanzato dal Governo nel 1979<sup>27</sup> venne approvato con la legge numero 121. Nelle more di approvazione del provvedimento, però, avvertendosi l'indifferibilità di individuare un modulo organizzatorio idoneo ad evitare dispersioni di risorse o duplicazione di sforzi, su iniziativa governativa si procedette a stralciare, dalla più ampia riforma dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza, il tema del coordinamento delle Forze di Polizia.

Pertanto, con decreto legge 15 dicembre 1979, n. 626, convertito in legge 14 febbraio 1980, n. 23, furono istituiti il Comitato Nazionale dell'ordine e della sicurezza

---

<sup>27</sup> Disegno di legge sul nuovo ordinamento dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza presentato dal Ministro dell'Interno Rognoni di concerto con i Ministri della Difesa , delle Finanze, del Bilancio e Tesoro in data 8 novembre 1979, Atti Camera n. 895 , VIII legislatura.

Pubblica, con funzioni di consulenza del Ministro dell'Interno e un "Ufficio" diretto dal "Capo della Polizia o da un suo delegato", ai fini "dell'attuazione delle direttive e degli ordini impartiti dal Ministro nell'esercizio delle attribuzioni di coordinamento e di direzione unitaria in materia di ordine e sicurezza pubblica". La formulazione del predetto testo normativo trovò poi conferma, in modo più articolato ed organico, nella legge 121/81, che ha delineato, com'è noto, la nuova architettura dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza.

### **3.2 Il sistema nella legge 121/81**

L'attuale sistema organizzativo della Pubblica Sicurezza è, sostanzialmente, quello delineato dalla legge 1 aprile 1981, n. 121, relativa al "Nuovo Ordinamento dell' Amministrazione della Pubblica Sicurezza". In base a tale normativa, la Amministrazione della pubblica sicurezza si articola su tre livelli, cui fanno riferimento tre diverse tipologie di Autorità : una nazionale, individuata nel Ministro dell'Interno; una provinciale, corrispondente al Prefetto e al Questore e, una locale, cui fa capo, a secondo dei casi, il Questore per il capoluogo, il Funzionario preposto al locale Commissariato di polizia o il Sindaco per gli altri comuni.

A tali Autorità di pubblica sicurezza il legislatore della riforma riconosce ambiti di responsabilità di diversa valenza e contenuto: la responsabilità politica, la responsabilità amministrativa generale e la responsabilità tecnico operativa.

La prima forma di responsabilità spetta al Ministro dell' Interno che, quale Autorità nazionale di pubblica sicurezza, è responsabile della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, ha l'alta direzione dei servizi di ordine e sicurezza pubblica e coordina i compiti e le attività delle Forze di Polizia in

materia.<sup>28</sup>

Il Ministro espleta questi suoi compiti avvalendosi dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, che, ai sensi dell'articolo 3 della legge 121, è civile ed ha un ordinamento speciale.

Nell'ambito dell'Amministrazione della P.S. è istituito un apparato amministrativo specifico, il Dipartimento della pubblica sicurezza, che costituisce una struttura del Ministero dell'Interno di livello superiore alle Direzioni Generali a cui è preposto il Capo della Polizia - Direttore Generale della P.S.. Il Dipartimento, in base alle direttive e agli ordini del Ministro, provvede: all'attuazione della politica dell'ordine e della sicurezza pubblica; al coordinamento tecnico-operativo di tutte le Forze di Polizia; alla direzione e amministrazione della Polizia di Stato; alla direzione e gestione tecnico-logistica, anche per le esigenze generali del Ministero dell'Interno.<sup>29</sup>

Per l'esercizio delle sue attribuzioni, in materia di ordine e sicurezza pubblica, il Ministro dell'Interno si avvale anche di un organo ausiliario di consulenza, il Comitato nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica. Il Comitato, presieduto dal Ministro, è composto dai vertici nazionali delle forze di polizia<sup>30</sup> ed è competente ad esaminare ogni questione di carattere generale relativa alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

In particolare, il suo parere è obbligatorio : sugli schemi dei provvedimenti di carattere generale riguardanti la specifica materia; sui piani per l'attribuzione delle

---

<sup>28</sup> Articolo 1 della legge 121/81.

<sup>29</sup> Articolo 4, legge 121/81.

<sup>30</sup> Ai sensi dell'articolo 18, legge 121/81 il Comitato è composto dal Capo della Polizia, dal Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri, dal Comandante Generale della Guardia di Finanza, dal Direttore Generale dell'Amministrazione penitenziaria e dal Dirigente Generale del Corpo Forestale dello Stato.

competenze funzionali e territoriali; sulla pianificazione finanziaria; sulla pianificazione dei servizi logistici e amministrativi comuni; sulla pianificazione della dislocazione e del coordinamento nonché dei rispettivi servizi tecnici; sulle linee generali per l'istruzione, l'addestramento, la formazione e la specializzazione del personale.<sup>31</sup>

La responsabilità amministrativa generale, per quanto attiene il mantenimento dell'ordine e la sicurezza, limitatamente al territorio provinciale, fa capo al Prefetto, che insieme al Questore, assume la qualifica di Autorità provinciale di P.S..<sup>32</sup>

Al Prefetto la legge 121/81 affida il compito di sovrintendere all'attuazione delle direttive emanate in materia di ordine e sicurezza pubblica dal Ministro dell'Interno (o dal Governo) e di garantire l'unità di indirizzo e il coordinamento dei compiti e delle attività delle forze di polizia operanti sul territorio provinciale.<sup>33</sup> Nell'assolvimento dei suoi compiti il Prefetto può avvalersi di un Organo ausiliario di consulenza, denominato Comitato Provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica.<sup>34</sup>

Il Questore assume, invece, la responsabilità tecnico operativa dei servizi di ordine e sicurezza pubblica rivestendo la duplice funzione di Autorità provinciale di pubblica sicurezza nella provincia e Autorità locale nel comune capoluogo.<sup>35</sup> Per i comuni diversi dal capoluogo, l'Autorità locale di P.S. è rappresentata dai funzionari della Polizia di Stato dei Commissariati o, in caso questi non siano istituiti, dal Sindaco.

L'Amministrazione della Pubblica Sicurezza agisce mediante una serie di relazioni di natura funzionale e di natura gerarchica. Le prime, caratterizzano i

---

<sup>31</sup> Articolo 19, legge 121/81.

<sup>32</sup> Articolo 13, legge 121/81.

<sup>33</sup> Articolo 13, comma III, legge 121/81

<sup>34</sup> Articolo 20, legge 121/81.

<sup>35</sup> Articoli 14 e 15, legge 121/81

rapporti tra Autorità Nazionale e Autorità provinciali e locali e tra queste e gli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza. Le seconde, qualificano i rapporti tra il Ministro dell'Interno, il Capo della Polizia, il Prefetto e il Questore da un lato e, dall'altro, quelli che regolano, sulla base dei rispettivi ordinamenti, il funzionamento dei singoli uffici (Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Questure, Comandi Provinciali dei Carabinieri e della Guardia di Finanza ecc.) e l'impiego e l'operatività delle singole forze di polizia.<sup>36</sup>

Per quanto concerne le Forze di Polizia, esse si inseriscono nella struttura dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza secondo posizioni tra loro differenti, essendo possibile distinguere forze di polizia a concorso necessario, da forze a concorso eventuale. Infatti, l'art. 16 della legge n. 121/81, prevede che, ai fini della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, oltre alla Polizia di Stato, sono Forze di Polizia, fermi restando i rispettivi ordinamenti e dipendenze: l'Arma dei Carabinieri, quale forza armata in servizio permanente di pubblica sicurezza e il Corpo della Guardia di Finanza, per il concorso al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica.<sup>37</sup> La stessa norma, poi, specifica che possono essere chiamati a concorrere nell'espletamento di servizi di ordine e sicurezza pubblica il Corpo della Polizia Penitenziaria e il Corpo Forestale dello Stato, fatte salve le rispettive attribuzioni e le normative dei vigenti ordinamenti.

---

<sup>36</sup> Lauro- Madonna, op. cit., p. 371 ss

<sup>37</sup> Circa i termini del concorso della Guardia di Finanza, con Decreto Ministeriale in data 12 febbraio 1992 è stato precisato che in presenza di circostanze che richiedano l'utilizzazione anche del personale della Guardia di Finanza, l'entità del concorso, in via ordinaria, può essere quantificata avuto riguardo alla forza dei Reparti di Pronto Impiego

#### **4. L'EVOLUZIONE DEL CONCETTO DI SICUREZZA PUBBLICA**

Non vi è dubbio che una nuova concezione di ordine pubblico e di sicurezza pubblica vada sviluppandosi nell'odierna realtà giuridica e sociale.

Se, da un lato, l'art. 159 del d. lgs 112/98 ha disposto 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 stessi interessi pubblici primari, sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché dirette alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni; dall'altro, i Sindaci, soprattutto quelli delle grandi città, nella loro qualità di rappresentanti delle comunità locali, richiedono una maggiore presenza in seno agli organi collegiali di consulenza del Prefetto, laddove si discutono i problemi della sicurezza e della vivibilità degli ambiti urbani.

Il rafforzarsi di una concezione più ideale che materiale dell'ordine e della sicurezza pubblica, evidenzia, conseguentemente, una sempre maggiore valenza politica della sicurezza, in particolare modo nelle aree metropolitane, al punto che su questo ultimo tema si incentrano i programmi di azione politica degli stessi protagonisti politici locali.

Il tema della sicurezza, in sostanza, non è più meramente tecnico ed è diventato il tema politico per eccellenza, percepito da tutte le componenti della società, che chiedono di essere coinvolte nella ricerca delle strategie maggiormente idonee alla sua salvaguardia.

Negli ultimi anni la nozione stessa di sicurezza si è progressivamente ampliata, assumendo contorni e contenuti di più larga e articolata portata.

Il nuovo concetto di sicurezza non si riduce solo a perseguire fatti penalmente rilevanti, ma si allarga a comprendere manifestazioni di vario genere che, comunque, incidono, direttamente o indirettamente, sulla tranquillità sociale e sulla percezione stessa della sicurezza. La sicurezza “percepita” è divenuta così un nuovo parametro, una nuova variabile con cui gli apparati di sicurezza pubblica si rapportano per adeguare la strategia d’intervento.

La sicurezza percepita costituisce un dato soggettivo, di complessa misurazione, sul quale illegalità e criminalità incidono in modo rilevante, ma non esclusivo. Con essa si intrecciano, infatti, altri fattori, sociali, ambientali, culturali, economici, che comunque contribuiscono a suscitare disagio e allarme sociale.

In relazione a tale contesto, in virtù della molteplicità dei fattori che concorrono a determinarla, la funzione del mantenimento dell’ordine e della sicurezza pubblica non può quindi essere un compito esclusivo dell’Amministrazione dell’Interno, diventando indispensabile e necessaria la partecipazione di tutti i soggetti, siano essi pubblici o privati, che hanno una legittima possibilità di intervento, a fianco e ad integrazione delle forze dell’ordine, per contribuire ad assicurare al cittadino l’esercizio di tutti i diritti e libertà civili, previsti dal nostro ordinamento costituzionale.

A fronte di questa necessità si è sviluppato un nuovo modello di sicurezza, integrata e partecipata che vede coinvolte, in un'azione sinergica, Amministrazioni dello Stato, Enti locali e rappresentanze sociali.

Questo nuovo modello di “fare sicurezza” presuppone, però, un'adesione convinta ad una impostazione “pluralista” della sicurezza pubblica da parte di tutti i soggetti diversi, con una responsabile condivisione degli elementi di analisi e di valutazione delle situazioni e delle potenzialità d'intervento, per poter compiere, ciascuno per la sua parte, ma tutti lungo una linea d'azione comune, le scelte più utili e opportune.

Nello sviluppo della nuova forma di sicurezza partecipata e condivisa risulta, pertanto, indispensabile specificare in modo chiaro i campi di intervento e le modalità di coinvolgimento di ciascuna parte sociale ed istituzionale e, in tale ottica, diviene imprescindibile il consolidamento delle forme di coordinamento già esistenti, rafforzando, in sede locale, il ruolo del Prefetto.<sup>38</sup>

Per questi motivi, prevenzione e sicurezza non possono essere più considerati una questione di pubblica sicurezza nel senso tradizionale del termine, e non possono non coinvolgere direttamente quei compiti di governo del territorio che l'ordinamento affida sempre più agli Enti Locali e, in larga misura, alla legislazione regionale.

In questa logica si colloca il principio desumibile dall'art. 7 del DPCM 12 settembre 2000, in materia di polizia amministrativa locale, secondo cui lo Stato, le Regioni e gli Enti Locali collaborano in via permanente, nell'ambito delle rispettive attribuzioni, al perseguimento di condizioni ottimali di sicurezza delle città e del territorio extraurbano e di tutela dei diritti di sicurezza dei cittadini.

---

<sup>38</sup> C. Mosca, Presentazione al volume Autorità di PS e Protocolli d'intesa con gli Enti Locali, Quaderni SSAI, vol. II, 1999, pag 6 e ss

Detta finalità, oltre che con l'attuazione di intese e accordi istituzionali, va perseguita anche attraverso la predisposizione e la realizzazione di specifici progetti concertati, in un'accezione ampia e articolata di sicurezza, che non ha riguardo soltanto all'azione repressiva e di contrasto degli illeciti, ma comprende fatti e fenomeni di vario genere, atti ad incidere sul tessuto sociale ed economico.

L'evoluzione normativa, che in materia si è registrata, a cominciare dalla legge n. 65 del 1986, il cui art. 3 prevedeva una prima forma di collaborazione istituzionale fra Stato ed Enti Locali in materia di sicurezza e ordine pubblico, ha avuto più forte accelerazione dopo l'emanazione del decreto legislativo n. 112 del 1998, con il conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli Enti locali.

Il primo importante passo verso una vera e propria azione di integrazione interistituzionale, si è però realizzato con la modifica della composizione del Comitato provinciale per l'Ordine e la sicurezza pubblica, apportata con il decreto legislativo n. 279 del 1999.

Per effetto della nuova normativa, il sindaco del comune capoluogo e il presidente della provincia sono entrati a far parte della compagine di tale struttura quali membri stabili, e non più invitati di volta in volta in relazione alla natura degli argomenti da trattare.

Si è così inteso riconoscere la centralità del ruolo, conseguente al processo di decentramento, che è loro demandato nella trattazione delle questioni attinenti alla sicurezza della comunità locale e alla prevenzione di tensioni e conflitti sociali, che possono comportare turbamenti dell'ordine e della sicurezza pubblica in ambito locale.

Il sistema della sicurezza diviene, quindi, un sistema complesso e integrato, in cui i diversi livelli di governo del territorio sono chiamati ad azioni sinergiche e coordinate, finalizzate a creare le condizioni per favorire una nuova idea del vivere democratico e civile.

In tale contesto risulta necessaria una funzione di coordinamento degli Enti coinvolti nella gestione della sicurezza, anche al fine di eliminare od evitare discrasie, duplicazioni, sovrapposizioni.

Tale coordinamento che, per gli aspetti di ordine e sicurezza pubblica, è affidato dalla norma costituzionale alla competenza esclusiva dello Stato, vede nel Ministro dell'Interno, e nei Prefetti, una funzione di indiscutibile rilievo, in quanto il rispettivo ruolo di Autorità Nazionale e di Autorità Provinciale di pubblica sicurezza li impegna ad assicurare, nell'ambito del corrispondente livello di responsabilità, uno sviluppo equilibrato degli interventi da attuare, un impiego razionale ed efficace delle risorse disponibili, e la condivisione delle politiche di sicurezza da parte dei soggetti preposti al governo del territorio.

Nel rispetto di tali fondamentali principi, le innovazioni legislative in corso, inerenti al tema di sicurezza, sono preordinate a determinare una nuova e più aggiornata dinamica delle relazioni istituzionali, nella quale gli Enti Locali e le Regioni divengono parte attiva nel processo di realizzazione del prodotto "sicurezza", avvalendosi anche, mediante forme di partenariato, di associazioni che rappresentano specifiche esigenze della società civile.

Gli strumenti attuativi di una politica integrata di sicurezza hanno cominciato a trovare, già da alcuni anni, una propria sede nei numerosi protocolli e nei contratti stipulati in materia di sicurezza urbana dal Ministero dell'Interno con le Amministrazioni locali e con le Regioni.

La crescente aspettativa di sicurezza delle collettività locali induce a sperimentare nuovi modelli di governo della sicurezza del territorio, intesi ad individuare e potenziare gli ordinari strumenti di pianificazione della strategia della prevenzione.<sup>39</sup> In tale ottica appare non più procrastinabile il ricorso alla collaborazione con le amministrazioni locali, che costituiscono il primo livello di governo del territorio e rappresentano l'espressione più immediata delle esigenze dei cittadini e delle eventuali tensioni sul territorio.

La necessaria rimodulazione dei rapporti con gli enti locali è ancora più stringente nel rinnovato assetto costituzionale susseguente alla riforma del titolo V, che induce una interpretazione dei rispettivi ruoli più aderente al criterio della sussidiarietà, anche nei compiti di pertinenza statale.

Se è vero, infatti, che la sicurezza è, e rimane, obiettivo e prerogativa del governo centrale, è anche vero che, accanto alla sussidiarietà verticale delle competenze, esiste e va valorizzato, anche come modello di riferimento, un più avanzato criterio di sussidiarietà che, privilegiando i risultati da raggiungere, dia vita ad un sistema di rapporti fondati sulla cooperazione e l'accordo tra gli enti.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> C. Meoli in Amministrazione Civile n. 1/2003

## **CAPITOLO SECONDO**

### **IL RUOLO DEL PREFETTO NEL SISTEMA DELLA SICUREZZA PUBBLICA**

---

<sup>40</sup> C. Meoli, in Amministrazione Civile n. 1/2003

## 1. CENNI STORICI

Sin dalla sua istituzione nello Stato Unitario al Prefetto , quale rappresentante del Governo in sede provinciale, è stata attribuita la funzione del mantenimento dell'Ordine e della Sicurezza Pubblica.<sup>41</sup>

Questa funzione è stata mantenuta , seppur con variazioni di contenuti e strumenti di attuazione, nei diversi momenti storici ed ha qualificato in modo significativo l'Istituto, al punto da essere identificato nella pubblica opinione quasi esclusivamente con essa.<sup>42</sup>

La funzione di tutore dell'ordine e della sicurezza viene riconosciuta al Prefetto del neo Stato unitario con la legge n. 2248 del 1865<sup>43</sup> il cui articolo 3 disponeva che “il Prefetto rappresenta il potere esecutivo nella provincia” e, oltre a provvedere all'esecuzione delle leggi e alla vigilanza delle amministrazioni pubbliche, “sovrintende alla pubblica sicurezza, ha il diritto di disporre della forza pubblica e di richiedere la forza armata”.

Nel contesto socio politico del neo Regno d'Italia, gli ampi poteri attribuiti al Prefetto in materia di ordine e sicurezza pubblica, svolti nella sua attività di

---

<sup>41</sup> Il compito del mantenimento dell'Ordine e della Sicurezza Pubblica era già stato attribuito al prefetto , che assumeva la denominazione di Intendente Generale, nell'ordinamento dello Stato sabauda.

<sup>42</sup> Ciò è avvenuto in modo particolare dopo la riforma dell'ordinamento della pubblica sicurezza del 1981. A riguardo vedasi : R. Lauro - V. Madonna, *Il Prefetto della Repubblica* Maggioli 2005 cit. p. 351

<sup>43</sup> Rappresenta la prima legge di Pubblica Sicurezza del nuovo stato unitario e traccia le linee essenziali dell'apparato di governo delle forze di polizia nonché l'articolazione centrale e periferica della rinnovata Direzione Generale della P.S..

sovrintendenza, erano essenzialmente preordinati a prevenire eventuali turbative sociali e a garantire l'ordinato sviluppo di una giovane, quanto precaria nazione.

Nell'esercizio dei suoi poteri <sup>44</sup> il Prefetto era assistito dal Questore, dagli Ispettori, dai Delegati ed applicati di p.s.. Questi funzionari di pubblica sicurezza erano legati al Prefetto da un rapporto di dipendenza gerarchica e provvedevano in base a suoi ordini all'impiego tecnico della forza di polizia <sup>45</sup>.

La potestà prefettizia di sovrintendere alla pubblica sicurezza, disporre della forza pubblica e di richiedere la forza armata, prevista dall'art. 3 della legge 2248 del 1865, venne formalmente reiterata nelle successive leggi di modifica operate al Testo Unico della legge comunale e provinciale nel periodo Crispino, con la legge n. 5865/1888 e, nel periodo Giolittiano, con l'art. 3 del nuovo Testo Unico della legge comunale e provinciale approvato con R.D. 148/1915.

Nel corso del Regime fascista, le attribuzioni del prefetto nell'ambito della sicurezza pubblica trovano una nuova configurazione con l'emanazione del testo unico di pubblica sicurezza e il regolamento di attuazione.

Ai sensi dell'art. 1, comma 3 del R.D. 773/31 e dell'art. 1 del R.D. 635/40, l'Autorità di Pubblica Sicurezza viene ad essere distinta in locale e provinciale. A livello provinciale tale funzione era allocata in capo al Questore e al Prefetto. Il primo in quanto Autorità provinciale di P.S. era gerarchicamente posto alle dipendenze del Prefetto e in tale posizione attendeva alla direzione tecnica di tutti i servizi di polizia e ordine pubblico. Il secondo aveva il compito di sovrintendere all'Ordine e alla

---

<sup>44</sup> Regolamentati nell'ambito dell'allegato B della legge n. 2248 del 1865.

<sup>45</sup> Le forze di polizia in base al nuovo assetto dato dalla legge 2248/1865 erano costituite da: carabinieri reali, guardie di pubblica sicurezza, guardie municipali o campestri e guardie forestali.

Sicurezza Pubblica del territorio provinciale esercitando le attribuzioni che la normativa vigente gli riconosceva.

In questa articolazione duale, il potere del Prefetto era molto incisivo e non era limitato alle direttive politiche, ma poteva spingersi sino alla vigilanza sulla esatta esecuzione a livello tecnico da parte del Questore.

In concreto, l'intervento del Prefetto si sostanziava in un'analisi costante della realtà provinciale e nell'adozione degli atti di indirizzo necessari a prevenire l'insorgere di fenomeni pregiudizievoli per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica (vigeva l'obbligo per Questore e Comandante Gruppo Carabinieri di riferire al Prefetto quotidianamente sugli avvenimenti che potevano incidere sul mantenimento dell'ordine e della sicurezza), nonché nel coordinamento di fatto delle attività delle forze di polizia operanti sul territorio.

A livello locale l'Autorità di pubblica sicurezza era individuata nel funzionario preposto all'ufficio di P.S. e ove non istituito dal Sindaco del Comune (T.U. della legge Comunale e Provinciale RD. 148/15), che comunque in qualità di ufficiale di governo aveva l'obbligo di vigilare e informare il Prefetto su qualsiasi circostanza coinvolgesse l'ordine pubblico.

Pertanto, il Prefetto si configurava come il diretto responsabile in provincia del Ordine e della Sicurezza Pubblica e della struttura deputata al suo mantenimento e come tale ne rispondeva al Governo e al M. Interno. La competenza del Governo in materia discendeva dall'art. 1 comma 1 del RD 466/1901 che elencava l'ordine Pubblico tra le materie che dovevano essere portate all'esame del Consiglio dei Ministri mentre quella del M. Interno, in mancanza di una specifica attribuzione della qualità di Autorità di PS, derivava dall'essere il Ministro istituzionalmente

responsabile del dicastero cui la legge affidava la tutela della sicurezza e Ordine pubblico.

A seguito della caduta del regime fascista e con l'avvento dell'ordinamento repubblicano questo assetto restò sostanzialmente inalterato fino agli inizi degli anni ottanta quando si procedette ad una sua revisione organica con l'emanazione della legge 121/81. L'art. 13 di tale legge ha confermato il Prefetto quale autorità provinciale di Pubblica Sicurezza ; tuttavia, il ruolo ad esso affidato riguardo a quello delineato dalla precedente normativa dettata dal R.D. 773/31 e dal regolamento di esecuzione R.D. 635/40 risulta in parte modificato stante il riconoscimento in capo al livello politico, il Ministro dell' Interno, del centro di riferimento per il funzionamento dell'intero sistema e l'eliminazione del rapporto di sovraordinazione gerarchica con il Questore <sup>46</sup>.

Di ciò si darà compiutamente conto nei paragrafi seguenti.

---

<sup>46</sup> G. Balsamo- R. Lauro il Prefetto della Repubblica, pag. 40 , Maggioli 1992

## **2. IL PREFETTO COME AUTORITA' PROVINCIALE DI P.S.**

Come accennato nel paragrafo relativo all'evoluzione storica del sistema della sicurezza pubblica, nel nostro ordinamento giuridico il Prefetto, attualmente, si configura come autorità provinciale di pubblica sicurezza.

Per una più dettagliata analisi del ruolo svolto dal prefetto è necessario prendere le mosse dalla legge 121/81, in particolare dall'art. 3, comma 2°, in cui sono indicati i titolari dell' esercizio delle funzioni affidate all'Amministrazione della pubblica sicurezza che la norma qualifica come civile e ad ordinamento speciale.

Ai sensi del citato articolo, tali funzioni sono esercitate dal personale addetto agli uffici della dipartimento della pubblica sicurezza e quello addetto agli istituti, reparti ed altri uffici in cui la stessa si articola ( lettera a, art. 3 ); e dalle Autorità provinciali: Prefetto e Questore; e quelle locali di pubblica sicurezza (lettera b, art. 3).

Ad avviso di una certa dottrina <sup>47</sup>, la disposizione in esame assume una valenza fondamentale nel formalizzare in una norma scritta quel processo di autonomizzazione della figura del prefetto come organo di pubblica sicurezza e del suo tendenziale distacco, in tale veste, dalla più generica posizione di Autorità governativa in sede provinciale.

La l. 121/81 avrebbe, infatti, confermato l'attribuzione tradizionale del Prefetto, quale organo della politica della pubblica sicurezza in ambito provinciale, imprimendole però un significato nuovo. In precedenza il Prefetto assumeva tale

---

<sup>47</sup> M. Di Raimondo, *Il Sistema dell' Amministrazione della pubblica sicurezza*, Padova 1984, cit. pag. 133 ss; L. Mone, *L'Amministrazione della pubblica sicurezza e l'ordinamento del personale*, Roma 1994, p. 59 ss.

ruolo in quanto esso era, in tutti i settori dell'Amministrazione, la proiezione provinciale del Governo: l'attribuzione della pubblica sicurezza rientrava, senza un proprio particolare spicco, in questa più generale posizione di rappresentante del Governo.

L'art. 3 della legge in questione configura l'Amministrazione della Pubblica Sicurezza come una figura soggettiva autonoma<sup>48</sup> e in quanto tale le viene imputato un complesso di funzioni all'esercizio delle quali concorrono necessariamente un insieme di organi tra cui le Autorità provinciali.

Dunque, in base a questa norma deve comunque esistere una zona, un settore di azione dell'Amministrazione della Pubblica sicurezza svolta di necessità dal Prefetto, che diviene, sul piano funzionale e per espressa previsione normativa, parte integrante dell'Amministrazione acquisendo una configurazione nuova e autosufficiente<sup>49</sup>.

La sua figura però non può e non deve esaurirsi all'interno di detta Amministrazione dovendo egli conservare integre le sue competenze e il suo ruolo di autorità governativa provinciale<sup>50</sup>.

Se, come accennato, la l. 121/81 ha confermato il Prefetto quale autorità provinciale di Pubblica Sicurezza, tuttavia, il ruolo ad esso affidato, riguardo a quello delineato dalla precedente normativa dettata dal R.D. 773/31 e dal regolamento di esecuzione R.D. 635/40, risulta in parte modificato, stante il riconoscimento in capo al livello politico, il Ministro dell'Interno, del centro di riferimento per il

---

<sup>48</sup> M. Di Raimondo, op. cit., p. 134

<sup>49</sup> M. Di Raimondo, op. cit. p. 136

<sup>50</sup> L. Mone, op. cit., cit. p. 59 : per l'autore la figura del Prefetto si pone come soggetto esterno all'Amministrazione della pubblica sicurezza, nella globalità delle funzioni, ma è anche parte integrante di essa, allorché svolge le funzioni che la legge gli affida in materia di ordine e sicurezza.

funzionamento dell'intero sistema e l'eliminazione del rapporto di sovraordinazione gerarchica con il Questore<sup>51</sup>.

In sostanza, la legge 121 attribuisce al Prefetto un ruolo nuovo, propulsivo e non di controllo, conferendogli una competenza specifica e non generale, quale figura di vertice provinciale in materia di ordine e sicurezza pubblica.<sup>52</sup> È questa la chiave di lettura da dare al secondo comma dell'art. 13 della legge in esame quando dispone che "il Prefetto sovrintende all'attuazione delle direttive emanate in materia di pubblica sicurezza".

Le direttive, di cui il Prefetto deve garantire l'attuazione, sono, in primo luogo, quelle emanate dal Ministro dell'Interno, nella sua qualità di Autorità nazionale di pubblica sicurezza. Nell'ambito delle direttive del Ministro devono essere comprese non solo quelle da questi diramate direttamente, ma ogni ordine, disposizione o provvedimento emanati da tale Autorità nazionale che riguardino l'ordine e la sicurezza pubblica e che provengano tramite il Dipartimento della Pubblica Sicurezza o il Capo della Polizia in loro esecuzione.<sup>53</sup>

Tale soprintendenza non deve essere intesa in relazione ad un'autonoma attività di organi ulteriori; bensì deve essere necessariamente funzionalizzata all'esercizio dell'attività direttiva e di coordinamento da esplicarsi su detti organi, in quanto la competenza prefettizia si concretizza come competenza di indirizzo, da realizzarsi mediante l'emanazione di direttive. Pertanto, a monte di ogni attività locale di pubblica sicurezza può o deve esserci una direttiva del Prefetto.

Ai sensi dell'art. 13 della legge 121/81, il Prefetto assume la responsabilità generale dell'ordine e della sicurezza nella provincia.

---

<sup>51</sup> G. Balsamo - R. Lauro, *il Prefetto della Repubblica*, pag. 40, Maggioli 1992

<sup>52</sup> L. Mone, *op. cit.*, cit. p. 60

<sup>53</sup> R. Lauro, V. Madonna *op. cit.*, cit. p. 385.

Nell'affermare tale responsabilità il legislatore ha previsto per il medesimo una situazione di massima libertà d'azione, per cui non esistono vincoli soggettivi di disposizioni specifiche di competenza, né tanto meno limiti di contenuto riguardo gli atti da porre in essere in concreto.<sup>54</sup> Si tratta quindi di un livello di responsabilità generale e indeterminata, inserita nel contesto più ampio del vincolo di responsabilità connesso al rapporto fiduciario che lega il Prefetto al Ministro dell'Interno, la cui interruzione viene sanzionata con la rimozione del primo dalla sede assegnata.

Questo tipo di responsabilità è comunque connessa al conseguimento effettivo degli obiettivi indicati in sede di direttiva generale che, con cadenza annuale, viene emanata dal Ministro dell'Interno.

La valutazione della responsabilità del prefetto è strettamente collegata all'onere, che grava su questo ultimo, di relazionare periodicamente il Ministro dell'Interno sull'attività svolta in qualità di Autorità provinciale di pubblica sicurezza.<sup>55</sup>

Per poter svolgere efficacemente le sue funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività degli ufficiali e degli agenti di pubblica sicurezza, la norma in esame pone a carico del Questore e dei Comandanti provinciali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di finanza un generico obbligo di dare tempestiva informazione al Prefetto su tutto ciò che accade in provincia ed abbia attinenza con il mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica.

---

<sup>54</sup> L. Mone, op. cit., cit. p. 60.

## 2.1 Il Rapporto Prefetto - Ministro dell'Interno

Il Prefetto nell'ambito delle sue funzioni in materia di pubblica sicurezza esplica, in virtù della sua integrazione nell'Amministrazione della p.s.<sup>56</sup>, un ruolo diretto nel livello strettamente amministrativo della funzione, che può essere sintetizzato come competenza generale attiva,<sup>57</sup> ed esplica altresì, in quanto rappresentante del Governo, un ruolo politico.

La politicità del Prefetto non significa autonomo potere di elaborazione dell'indirizzo politico, in quanto l'indirizzo politico in materia di pubblica sicurezza spetta esclusivamente al Consiglio dei Ministri e al Ministro dell'Interno.

Per politicità deve intendersi una competenza generale di attuazione di tale indirizzo, che non si estrinseca in una mera esecuzione delle direttive degli organi politici quanto in una interpretazione dello stesso e traduzione in atti d'indirizzo per le forze di polizia operanti sul territorio.

Come visto in precedenza, con la riforma dell'ordinamento della pubblica sicurezza il vincolo gerarchico che caratterizzava il rapporto Ministro- Prefetto viene a trasformarsi in un vincolo di direzione.

Il Prefetto assume la responsabilità del mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica nell'ambito del territorio provinciale e la sua responsabilità

---

<sup>55</sup> Ad avviso di L. Mone, op. cit., p. 61, va sottolineata la circostanza che in precedenza il Prefetto aveva la possibilità di trasmettere relazione al Ministro, facoltà che con la legge 121/81 è divenuta onere.

<sup>56</sup> In quanto Autorità provinciale di P.s. è parte integrante del sistema ex art. 3 lett. b., Il comma, legge n. 121/81.

<sup>57</sup> M. Di Raimondo, *Il Sistema della Pubblica Sicurezza*, Padova 1984, cit. p. 232

diviene strettamente connessa al conseguimento effettivo degli obiettivi indicati in sede di direttiva generale, emanata ogni anno dal Ministro dell'Interno.

Al fine di consentire in modo efficace e costante il controllo valutativo del suo operato, il Prefetto deve informare periodicamente il Ministro dell'Interno sull'attività svolta in qualità di Autorità provinciale di pubblica sicurezza e sulle modalità di esecuzione degli indirizzi derivanti dagli organi di Governo.<sup>58</sup>

Il Ministro dell'Interno, valutato l'operato del Prefetto, potrà sanzionare l'eventuale non conseguimento degli obiettivi predeterminati con la sua rimozione dalla sede assegnata e il trasferimento ad altro incarico.

Il Ministro conserva, altresì, il potere di decidere, su ricorso degli interessati, sui provvedimenti adottati dal Prefetto ai sensi dell'art. 2 del T.U.L.P.S.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> Ad avviso di L. Mone , op. cit., p. 61, va sottolineata la circostanza che in precedenza il Prefetto aveva la possibilità di trasmettere relazione al Ministro, facoltà che con la legge 121/81 è divenuta onere.

<sup>59</sup> Art. 2, comma II, R.D. 773/1931: Contro i provvedimenti del prefetto chi vi ha interesse può presentare ricorso al Ministro dell'Interno.

## 2.2 Il Rapporto Prefetto - Capo della Polizia

Il Capo della Polizia , nel disegno del legislatore della normativa di riforma dell' 81, è qualificato come il direttore generale della pubblica sicurezza,<sup>60</sup> posto al vertice del relativo Dipartimento, ma non è configurato come Autorità nazionale di pubblica sicurezza, quindi, non è legato da un rapporto di sovraordinazione con le Autorità provinciali e locali di p.s.<sup>61</sup> .

Il Prefetto, come è stato osservato in precedenza, non può considerarsi un elemento organico dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, però si integra funzionalmente e necessariamente in essa. Ciò determina il suo collegamento con il Dipartimento e quindi con il suo vertice, il Capo della polizia.

Tale collegamento si innesta sulla parte di attività di pubblica sicurezza del Prefetto, svolta in qualità di Autorità provinciale, che ha un carattere più strettamente amministrativo e che attiene alla traduzione in loco delle determinazioni della pianificazione generale realizzata a livello centrale dagli organi specifici del Dipartimento.<sup>62</sup>

In conseguenza dell'elaborazione dei Piani, il Capo della Polizia potrà influire sull'azione dei Prefetti, che dovranno attenersi alle direttive da questi impartite per la

---

<sup>60</sup> Art. 5, l. 121/81: Al dipartimento è preposto il capo della polizia-direttore generale della pubblica sicurezza, nominato con decreto del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Interno

<sup>61</sup> M. Di Raimondo, *il Sistema della Pubblica Sicurezza*, Padova 1984, p. 234

<sup>62</sup> M. Di Raimondo, *op. cit.*, p. 235

loro corretta esecuzione in provincia<sup>63</sup>. Tuttavia, questo potere del Capo della polizia non potrà menomare la competenza del Prefetto riguardo all'attuazione dell'indirizzo politico governativo a livello provinciale.

Ne discende che tra Capo della Polizia e Prefetto non viene ad istituirsi un rapporto organico, bensì una relazione funzionale, in forza della quale il Dipartimento si pone come la sede in cui vengono definiti, in conformità all'indirizzo politico, i diversi piani generali attinenti all'ordine e alla sicurezza pubblica, di cui all'art. 6 della legge n. 121/81 e le relative competenze del Prefetto.

---

<sup>63</sup> Art. 6 ,l. 121/81.

### 2.3 Il Rapporto Prefetto - Questore

Come visto in precedenza , con la legge di riforma dell'Ordinamento della pubblica sicurezza, i rapporti tra Prefetto e Questore, entrambi Autorità provinciali di pubblica sicurezza, non sono più regolati in base a una formula di carattere organico, caratterizzata da una dipendenza gerarchica del secondo dal primo.

La legge 121/81 non riprende la formula dell'art. 3 del regolamento di pubblica sicurezza ( R.D. 635/40) , secondo la quale il Questore è alle dipendenze del Prefetto, al contrario, adotta una impostazione funzionale, indicando le attribuzioni di ciascuna Autorità e i relativi livelli di esercizio: al Prefetto il livello politico-generale, inteso come sviluppo discrezionale dell'indirizzo governativo ; al Questore il livello tecnico operativo.<sup>64</sup> Entrambi gli Organi sono titolari di potestà di coordinamento<sup>65</sup>, ma diversa è la portata e il contenuto di ciascuna potestà.

Al Prefetto attengono tutti quegli atti di coordinamento, da emanarsi in forma di direttiva, che risultino necessari per porre il Questore in condizione di agire a livello tecnico-operativo <sup>66</sup>. Ad esso spetterà impartire le direttive opportune sui criteri generali quantitativi, qualitativi e temporali dell'impiego in concorso delle diverse forze di polizia sul territorio e determinare gli indirizzi fondamentali delle strategie d'intervento.

---

<sup>64</sup> M. Di Raimondo, op. cit, cit. p. 262.

<sup>65</sup> V. l. 121/81, art. 13, IV comma per il Prefetto e art. 14 , II comma per il Questore.

<sup>66</sup> M. Di Raimondo, op. cit, cit. p. 263.

In tale ambito il Questore, anch'esso Autorità provinciale di p.s. e quindi soggetto coordinatore anche delle altre forze di polizia, dovrà predisporre gli interventi operativi idonei a dare esecuzione pratica alle direttive impartite dal Prefetto.

Pur non sussistendo più, tra i due Organi, un vincolo gerarchico, è evidente, però, che il potere di direttiva, collegato alla responsabilità generale del mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica, affidato al Prefetto, vincolano il Questore a darvi esecuzione, costituendo l'atto d'indirizzo il titolo di legittimazione degli atti esecutivi da questi posti in essere.

Tra il Prefetto e il Questore si delinea pertanto un rapporto funzionale di direzione avente per contenuto direttive necessariamente generali che lascino un adeguato margine di discrezionalità tecnica-operativa <sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup> M. Di Raimondo, op. cit, cit. p. 263

### 3. LA FUNZIONE DI COORDINAMENTO

Prima di analizzare la funzione del Prefetto di coordinamento delle forze di polizia operanti sul territorio provinciale si ritiene opportuno, in questa sede, fornire brevi cenni sul coordinamento in generale, quale tipica metodologia d'intervento del rappresentante periferico del Governo e sul coordinamento, quale formula organizzatoria del diritto amministrativo.

La funzione di coordinamento del Prefetto trova sostanzialmente origine negli anni '70 quando viene data attuazione all'ordinamento regionale previsto nella Costituzione.

In tale periodo, si avverte la necessità di rafforzare e sviluppare il potere di coordinamento, già di fatto esercitato dal Prefetto, e di cui si era sperimentata, in modo del tutto pragmatico, la validità per dirigere relazioni interorganiche in un contesto ordinamentale connotato in buona parte da un policentrismo autarchico.

Il coordinamento appariva, infatti, lo strumento più idoneo per consentire al Prefetto la gestione in modo coordinato ed unitario di una molteplicità di interessi tipici di una società organizzata in un nascente sistema autonomistico, per la presenza delle Regioni e per la miriade degli enti locali territoriali.<sup>68</sup>

Nell'attuale configurazione, la funzione di coordinamento del Prefetto, si manifesta attraverso la presenza in prefettura di diversi tavoli istituzionali di

---

<sup>68</sup> Lauro-Madonna, *Il Prefetto della Repubblica, tra Istituzioni e Società*, Maggioli 2005, cit. p. 272

coordinamento : il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica; la Conferenza provinciale permanente; l' Ufficio provinciale per la sicurezza pubblica; il Consiglio territoriale per l'immigrazione; la Riunione tecnica di coordinamento delle forze di polizia.

### **3.1 Il Coordinamento come formula organizzatoria**

Il coordinamento costituisce la formula organizzatoria della Pubblica Amministrazione più adatta a gestire le relazioni interorganiche ed intersoggettive quando vi sia la necessità di non intaccare l'autonomia più o meno ampia ad essi riconosciuta. Tale formula, pertanto, inerisce piuttosto a manifestazioni di attività amministrativa che devono essere armonizzate , che non ad atti della Pubblica Amministrazione.<sup>69</sup> Risulta evidente la differenza della formula organizzatoria del coordinamento rispetto alla formula della gerarchia : nell'ambito di un rapporto gerarchico l'ordine viene imposto, non (come nel coordinamento) cercato insieme con altri, la cui collaborazione è essenziale per il raggiungimento del risultato.

Sia il coordinare che l'ordinare sono, quindi, attività finalizzate al raggiungimento di un ordine: ma coordinando si raggiunge un ordine condiviso. Accettando di essere coordinati i diversi soggetti coinvolti accettano consapevolmente di rinunciare a una parte della propria autonomia, perché il fine che si intende raggiungere, e che tutti condividono, viene ritenuto più importante del mantenimento dell'integrità totale di tale autonomia; il fine condiviso è cioè considerato da tutti i soggetti coinvolti nell'attività di coordinamento più importante dei fini che ognuno potrebbe perseguire singolarmente, se non accettasse di limitare la propria autonomia.

---

<sup>69</sup> V. Bachelet, voce Coordinamento in "Enciclopedia del diritto" Milano 1962

Se coordinare e ordinare sono dunque attività strumentali, finalizzate al raggiungimento di un diverso assetto della realtà; mentre nel caso dell'ordinare c'è praticamente un solo modo per ottenere il comportamento conforme alla volontà del soggetto sovraordinato, cioè l'emanazione dell'ordine, nel caso del coordinare, la gamma possibile di attività che il soggetto coordinatore può porre in essere è assai ampia, sia sul versante dell'attività sia su quello dell'organizzazione.

La funzione di coordinamento si risolve, quindi, in una attività organizzatoria tesa a garantire contemporaneamente l'autonomia dei singoli organismi coordinati e insieme la possibilità di un loro indirizzo unitario a determinati fini comuni.<sup>70</sup>

Il coordinamento può realizzarsi in vari modi, spetta al soggetto coordinatore, autonomamente o sulla base delle indicazioni provenienti dall'ordinamento, scegliere gli strumenti più efficaci nelle circostanze date.

Non ci sono un'attività né un'organizzazione che di per sé possano definirsi di coordinamento, anche se evidentemente vi sono attività (per esempio il procedimento) ed organizzazioni (per esempio le conferenze di servizi), che meglio di altre consentono di raggiungere l'effetto del coordinamento fra soggetti diversi, in vista del raggiungimento di un determinato scopo comune; ma anche altre attività ed organizzazioni possono, a seconda delle circostanze, consentire di raggiungere il medesimo risultato.

---

<sup>70</sup> V. Bachelet op. cit; G. Romano, Il ruolo, di coordinamento del Prefetto tra storia e prospettive future, in *Instrumenta*, n. 24, 2004 p. 841 e ss.

### **3.2 IL COORDINAMENTO DELLE FORZE DI POLIZIA**

L'esigenza del coordinamento delle forze di polizia è stata sempre avvertita in modo forte nel nostro ordinamento della sicurezza. Alla base di tale esigenza si rinvengono due fattori: il primo, di natura istituzionale, concerne la contemporanea presenza di diversi organismi cui sono demandati compiti e funzioni di polizia; il secondo è costituito dalla progressiva espansione dei fenomeni criminosi nella società moderna.<sup>71</sup>

Riguardo al primo aspetto, il modello organizzativo delineato dalla l. 121/81 istituzionalizza un rapporto necessitato tra i molteplici soggetti chiamati a concorrere al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica ed individua gli organismi titolari del potere di coordinamento per il raggiungimento del fine comune.<sup>72</sup>

La legge 121/81 all'art. 16 elenca le forze di polizia, cui spetta lo svolgimento delle funzioni di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Queste sono: la Polizia di Stato; l'Arma dei Carabinieri, quale forza armata permanente in servizio permanente di Pubblica sicurezza; il Corpo della Guardia di Finanza, per il concorso al mantenimento dell'ordine e sicurezza pubblica.

---

<sup>71</sup> La Monaca, Marini, Mazza, Riondato, Manuale del Diritto di Polizia, p. 583

<sup>72</sup> G. Romano Il Ruolo di coordinamento del prefetto tra storia e prospettive future in *Instrumenta* n. 24/2004 p. 851

Vengono , altresì, considerate forze di polizia e possono essere chiamati a concorrere nell'espletamento dei servizi di ordine e sicurezza pubblica : il Corpo della Polizia Penitenziaria<sup>73</sup> e il Corpo Forestale dello Stato.

Al livello centrale, nell'ambito del Dipartimento della P.S., il soggetto deputato al coordinamento tecnico-operativo delle forze di Polizia è l'Ufficio per il Coordinamento e la Pianificazione delle Forze di Polizia, che assolve sia una funzione ausiliaria del ministro che strumentale per l'attuazione della politica dell'ordine e sicurezza pubblica, da questi indicata.

Il Ministro dell'Interno, per le sue funzioni di alta direzione e di coordinamento, si avvale anche del Comitato nazionale per l'ordine e la sicurezza pubblica, del quale fanno parte tutti i vertici delle forze di polizia nel cui ambito, però, il Capo della Polizia, Direttore Generale della p.s., assume una specifica posizione di sovraordinazione funzionale rispetto ai suoi omologhi, dovendo tradurre in termini operativi le direttive adottate dal Ministro, quale Autorità nazionale della pubblica sicurezza.

A livello periferico, operano, invece, i Comitati provinciali che vedono la presenza del Prefetto, quale Autorità provinciale a carattere politico generale e il Questore, quale Autorità provinciale a carattere tecnico-operativo.

La funzione del Prefetto di coordinamento delle forze di polizia nel territorio provinciale trova la sua fonte primaria nella legge 121/81, che all'art 13 stabilisce che il “ il Prefetto sovrintende all'attuazione delle direttive emanate in materia di ordine e sicurezza pubblica , assumendo la responsabilità generale del loro mantenimento”.

Tale funzione viene poi meglio specificata al secondo comma dell'articolo citato, grazie all'integrazione, compiuta con il decreto legge 13 maggio 1991 n. 152 ,

---

<sup>73</sup> Per effetto della l. 395/90 il Corpo degli agenti di custodia è stato sostituito dal Corpo della

convertito in legge 12 luglio 1991 n. 203, del seguente periodo : << Assicura unità di indirizzo e coordinamento dei compiti e delle attività degli ufficiali e degli agenti di pubblica sicurezza nella provincia , promuovendo le misure occorrenti >>.

L'articolo 12, ottavo comma, dell' ultimo decreto legge citato affida al Prefetto la realizzazione in provincia, nell'ambito delle direttive impartite dal Ministro, di piani coordinati di controllo del territorio da attuarsi a cura dei competenti uffici della Polizia di Stato e dei comandi provinciali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, ai quali possono partecipare , previa richiesta al sindaco, contingenti o servizi di polizia municipale.

Al fine di ottimizzare l'impiego delle risorse disponibili e di rafforzare il coordinamento operativo delle Forze di polizia, in data 12 febbraio 1992, il Ministro dell' Interno ha adottato un'apposita direttiva volta, fra l'altro, al consolidamento dei comparti di specialità delle Forze di polizia a competenza generale, prevedendo, a tal fine, che la Polizia di Stato e l'Arma dei carabinieri dovessero tener conto dell'esigenza di sviluppare le potenzialità operative dei rispettivi comparti di specializzazione.

Tuttavia, l'evoluzione del quadro legislativo verificatasi in questi ultimi anni<sup>74</sup>, ha contribuito a creare problemi di sovrapposizione delle competenze di più Forze di polizia nei medesimi ambiti di attività.

In relazione alla evoluzione del quadro legislativo, l'individuazione dei comparti di specialità, come definiti nella direttiva del 1992, non sembra essere più

---

Polizia Penitenziaria

<sup>74</sup> Il decreto legislativo n. 68 del 2001 ha attribuito nuove funzioni al Corpo della Guardia di finanza in materia economica e finanziaria; la legge n. 36 del 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; il decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 2001, n. 208 e, il decreto legislativo 5 ottobre 2000, n. 297 confermano le competenze specialistiche della Polizia di Stato e dell'Arma di carabinieri in specifici ambiti.

adeguata a fronte delle trasformazioni verificatesi negli ordinamenti di alcune Forze di polizia.<sup>75</sup>

Il sistema dei comparti di specialità, fondato sul riconoscimento di specifiche attribuzioni della Polizia di Stato e dell'Arma dei carabinieri, è stato oggetto, di recente, di una riformulazione che ha dovuto tenere in debito le nuove funzioni di livello generale attribuite alla Guardia di finanza e al Corpo forestale dello Stato.

Si evidenzia, infatti, che, fermi restando i compiti di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza, rimessi dalla legge 121/81 a ciascuna Forza di polizia ed ai suoi appartenenti, nella ridefinizione dell'assetto dei comparti di specialità delle Forze di polizia a competenza generale e nella connessa individuazione di ulteriori ambiti di intervento, rimessi alla competenza esclusiva o prevalente di singole Forze di polizia, si è avvertita l'esigenza di valorizzare, in coerenza con i nuovi assetti normativi, la presenza di strutture operative che abbiano sviluppato una particolare qualificazione in specifici ambiti di indagine e che si pongono come i referenti principali per lo svolgimento delle attività di polizia afferenti a tali specifici settori.

Per queste ragioni, il Ministro dell'Interno ha, con decreto del 28 aprile 2006, emanato delle nuove direttive a riguardo, specificando che all'attribuzione di un comparto di specialità e alla individuazione di ambiti di intervento rimessi alla competenza esclusiva o prevalente di una Forza di polizia debba conseguire che: “solo la Forza di polizia prescelta ha facoltà di creare strutture deputate all'esercizio

---

<sup>75</sup> Legge n. 395/1990, recante l'ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria; legge n. 78/2000, recante delega al Governo in materia di riordino dell'Arma dei carabinieri, del Corpo forestale dello Stato, del Corpo della Guardia di finanza e della Polizia di Stato e norme in materia di coordinamento delle Forze di polizia; decreto legislativo n. 297/2000, recante norme in materia di riordino dell'Arma dei carabinieri; decreto legislativo n. 68/2001, recante l'adeguamento dei compiti del Corpo della Guardia di finanza; decreto del Presidente della Repubblica n. 208/2001, recante il regolamento per il riordino della struttura organizzativa delle articolazioni centrali e periferiche dell'Amministrazione della pubblica sicurezza; legge n. 36/2004, recante il nuovo ordinamento del Corpo forestale dello Stato;

di quella funzione e che essa, inoltre, costituisce per le altre Forze di polizia il fondamentale polo di gravitazione informativa e di analisi”.

In questa rinnovata ottica spetta al Prefetto garantire che gli indirizzi del Ministro dell'Interno trovino corretta esecuzione in Provincia e che sia assicurata l'armonizzazione dei servizi di controllo del territorio da affidare a ciascuna forza di polizia.

#### **4. I POTERI DEL PREFETTO IN MATERIA DI ORDINE E SICUREZZA PUBBLICA**

In relazione ai poteri di cui dispone il Prefetto, in qualità di autorità provinciale di pubblica sicurezza, nella legge 121/81 non è riportato un elenco preciso.

La stessa legge si limita all'art. 13 ad un accenno generico alle modalità di intervento per assicurare l'unità di indirizzo ed il coordinamento.

I poteri di cui il Prefetto può disporre per garantire sul territorio provinciale il mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica vanno, pertanto, individuati nella molteplice ed eterogenea normativa che attiene all'istituto, nonché nelle competenze, che di volta in volta, sono delegate dal Ministro dell'Interno.

Di seguito verrà rappresentata, senza presunzione di esaustività, una panoramica delle potestà attribuite al Prefetto il cui esercizio sia comunque attinente alla funzione generale di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

#### **4.1 POTERI PROPRI**

- art. 2 T.U. leggi di pubblica sicurezza n. 773/1931

Ai sensi dell' art. 2 del T.U. del 1931 il Prefetto ha il potere di adottare , in caso di urgenza o di grave necessità pubblica, i provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. Questa norma attribuisce al rappresentante del Governo in Provincia un amplissimo potere di ordinanza per il quale, salvi la ricorrenza dei presupposti della necessità ed urgenza e i limiti successivamente posti dalla giurisprudenza costituzionale, non è posto alcun limite di materia in merito al quale sia possibile intervenire.

Il tratto distintivo delle ordinanze in questione è dato dalla possibilità di determinare qualunque tipo di effetto in ordine a situazioni di urgenza pregiudizievoli per la tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico, che non sono definite e determinate da una norma, ma che devono essere apprezzate dalla stessa Autorità che le emette.

I provvedimenti adottati dal Prefetto in tale ambito , e che la dottrina concorda nell'inquadrare nelle ordinanze di necessità ed urgenza<sup>76</sup> devono rispettare , pena l'illegittimità, determinati presupposti che la Corte Costituzionale ha nel tempo ricavato.<sup>77</sup> Tra questi meritano di essere citati: l'eccezionalità dell'evento da fronteggiare e la sua imprevedibilità; l'urgenza di provvedere e l'impossibilità di farlo con i mezzi ordinari; l'efficacia limitata nel tempo<sup>78</sup>; la pubblicità del provvedimento; l'adeguata motivazione; la conformità ai principi dell'ordinamento giuridico e costituzionale.<sup>79</sup>

➤ art. 12 comma 6 d.l. 152/1991

Con l'art. 12 del d.l. 152/91 (convertito in legge 203/91) viene inserito un periodo al comma secondo dell'art. 13 della l. 121/81, conferendo al Prefetto il compito di assicurare, nell'ambito del suo potere di sovrintendere alla tenuta dell'ordine e della sicurezza pubblica nella provincia, l'unità di indirizzo e il coordinamento dei compiti e delle attività degli ufficiali e agenti di pubblica sicurezza promuovendo le relative misure occorrenti.

Mediante tale norma, adottata nell'ambito di alcune disposizioni contenenti provvedimenti urgenti per la lotta alla criminalità, risultano complessivamente rafforzati i poteri del prefetto nell'ambito dell'organizzazione della sicurezza sul territorio. Questo rafforzamento risulta ancor più evidente se posto in relazione con

---

<sup>76</sup> R. Galli Corso di diritto Amministrativo Cedam 2004 cit. p. 39

<sup>77</sup> Corte Costituzionale :Sentenze n. 8 1956; n. 26 1961; n. 100 1987.

<sup>78</sup> Il provvedimento deve espressamente la durata temporale di efficacia in Consiglio di Stato sez. IV ord. 1374 2001

<sup>79</sup> Già nel 1956 con la sentenza n. 8 la Corte Costituzionale dichiarò l'incostituzionalità dell'art. 2 del T.U.L.P.S. nei limiti in cui attribuisce al prefetto la possibilità di agire senza il rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico

quanto dispongono l'art. 15 comma 3 della legge 121/81 e l'art. 4, commi 2 e 3, del R.D. 635/1940, che consentono al Prefetto, in presenza di eccezionali esigenze di servizio, di inviare funzionari della Polizia di Stato per assumere temporaneamente la direzione dei servizi di pubblica sicurezza in sostituzione del Sindaco quale Autorità locale di Pubblica sicurezza.

A riguardo va evidenziato che, ai sensi dell'art. 9 del D.P.R. n. 208 del 2001, il Prefetto della Provincia interessata deve essere ascoltato dal Capo della polizia-Direttore Generale della pubblica sicurezza prima che questi adotti i decreti diretti alla costituzione ed all'ordinamento degli uffici con funzioni finali della Polizia di Stato e alla loro dotazione organica e strumentale.

➤ art. 12, comma 8, d. l. 152/91 e art.17 l. 128/2001, comma 1

La prima norma sopra citata attribuisce al Prefetto il potere di predisporre, sulla base delle direttive emanate dal Ministro dell'Interno, piani coordinati di controllo del territorio.<sup>80</sup>

Ai sensi della legge 128/2001, "Interventi legislativi in materia di tutela della sicurezza de cittadini"<sup>81</sup>, le direttive del Ministro sono impartite e aggiornate con

---

<sup>80</sup> Art. 12, d.l. 152/91, convertito in legge n. 203 1991, comma 8 : "entro tre mesi il Ministro dell'Interno emana direttive per la realizzazione a livello provinciale, nell'ambito delle potestà attribuite al prefetto a norma del comma 6, di piani coordinati di controllo del territorio da attuarsi a cura dei competenti uffici della Polizia di Stato e dei comandi provinciali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, ai quali possono partecipare, previa richiesta al sindaco, contingenti o servizi di polizia municipale"

<sup>81</sup> Art.17, comma I, l. 128/2001: Il Ministro dell'Interno impartisce e aggiorna annualmente le direttive per la realizzazione, a livello provinciale e nei maggiori centri urbani, di piani coordinati di controllo del territorio da attuare a cura dei competenti uffici della Polizia di Stato e dei comandi dell'Arma dei Carabinieri e, per i servizi pertinenti alle attività d' istituto, del corpo della Guardia di Finanza, con la partecipazione di contingenti dei corpi o servizi di polizia municipale, previa richiesta al sindaco, o nell'ambito di specifiche intese con la predetta autorità, prevedendo anche l'istituzione di presidi mobili di quartiere nei maggiori centri urbani, nonché il

cadenza annuale in modo da consentire ai prefetti di adeguare con periodicità i piani di controllo.

La medesima legge, all'art. 17, I comma, individua le forze di polizia chiamate a dare attuazione alle direttive contenute nei piani. Oltre alla Polizia di Stato, all'Arma dei Carabinieri e per particolari attività inerenti i compiti d'istituto, la Guardia di Finanza, la norma in esame prevede la partecipazione in sede di attuazione anche della Polizia Municipale previa richiesta al Sindaco o nell'ambito di intese stipulate tra questi e il Prefetto.

➤ artt. 3 e 10 D.P.R. 252/98

Con il D.P.R. 252/98 è stato emanato il Regolamento per la semplificazione dei procedimenti relativi al rilascio delle comunicazioni e delle informazioni antimafia.

Con il Decreto in questione il legislatore ha inteso istituire un sistema di certificazione antimafia per verificare la posizione dei soggetti aggiudicatari di appalti pubblici di lavori, forniture e servizi, al fine di impedire la conclusione di contratti d'appalto con persone o imprese appartenenti ad organizzazioni mafiose.

Per consentire l'attuazione del disposto legislativo è stato realizzato un sistema di comunicazione e certificazione affidato al prefetto che utilizza a tale scopo il Centro Elaborazione dati del Ministero dell' Interno.<sup>82</sup>

➤ art. 135 T.U. 267/2000

---

potenziamento e il coordinamento, anche mediante idonee tecnologie, dei servizi di soccorso pubblico e pronto intervento per la sicurezza dei cittadini.

<sup>82</sup> Attualmente il sistema è disciplinato dal D.P.R. 252, 1998, art. 3, per quanto attiene alle comunicazioni scritte, alle quali sono equiparate le certificazioni o le attestazioni rilasciate dalle

L'art. 135 del Testo unico degli Enti locali riproduce , con alcune modifiche, il contenuto dell'art. 16, comma 1 e 1 bis, della legge n. 55 del 1990 relativa alle nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale.<sup>83</sup>

Ai sensi della norma citata al Prefetto è attribuito un potere<sup>84</sup> di richiesta d'intervento presso gli organi statali o regionali competenti per l'attivazione di un controllo o per un'azione sostitutiva da esercitarsi nei confronti degli Enti locali, qualora, in base all'acquisizione di elementi fondati, emergano tentativi di infiltrazione di tipo mafioso nelle attività che riguardano gli appalti o contratti simili o quando si renda necessario assicurare il regolare svolgimento delle attività delle pubbliche amministrazioni.

Questo potere d'impulso del Prefetto pur caratterizzandosi per l'ampia discrezionalità in sede di valutazione della sussistenza dei tentativi di infiltrazione mafiosa, è vincolato, come espressamente dice la stessa norma, alla previa ed accurata acquisizione di elementi dai quali risulti in modo univoco il condizionamento criminale.

➤ art. 59, T.U. 267/2000

Questo articolo del testo unico prevede la facoltà per il Prefetto di disporre l'accesso presso gli Enti locali per l'acquisizione dei dati e dei documenti nonché per l'accertamento delle notizie concernenti i servizi degli Enti medesimi, quando

---

Camere di Commercio, collegate in via telematica, tramite la prefettura di Roma, al sistema informativo del Ministero dell'Interno; e, art. 10 per quanto riguarda le informazioni.

<sup>83</sup> L'art. 16 della l. 55/1990 è stato abrogato dall'art. 274 comma 1, lett. p), del T.U. 267/2000.

<sup>84</sup> Il comma 1 dell'art. 135 riconosce la potestà d'intervento al Prefetto nell'ambito dei poteri ad esso attribuiti dalla legge o ad esso delegati dal Ministro dell' Interno

sussista la necessità di verificare che non ricorrano pericoli di infiltrazione di tipo mafioso.

Ai sensi della norma citata la potestà di accesso del Prefetto è strettamente connessa ad una previa emissione, da parte dell'autorità giudiziaria, di un provvedimento di sospensione o di decadenza nei confronti di uno o più dei pubblici ufficiali dell'Ente locale.

➤ art. 141, T.U. 267/2000

La norma del Testo Unico prevede lo scioglimento , formalizzato mediante un Decreto del capo dello Stato su proposta del Ministro dell'Interno, dei Consigli dei comuni e delle province qualora ricorrano determinati presupposti, tra cui la sussistenza di gravi motivi di ordine pubblico.

Questi motivi sussistono ogni qual volta vengano posti in essere dei comportamenti che pongono gravemente in pericolo l'ordinata e pacifica convivenza e la sicurezza delle stesse istituzioni, dei cittadini e dei loro beni.<sup>85</sup>

Il ruolo del prefetto viene in risalto sia nella fase precedente lo scioglimento che in quella successiva. Nella prima fase, spetta al prefetto raccogliere ed accertare gli elementi dai quali desumere , eventualmente, la sussistenza di gravi motivi di ordine pubblico che legittimino lo scioglimento dell'organo consiliare.

Sulla base della relazione prefettizia il Ministro dell'interno formulerà la proposta al Presidente della Repubblica , per l'adozione del decreto di scioglimento. Sempre

---

<sup>85</sup> L. Giovenco , L'ordinamento comunale, Milano 1983, p. 546

alla fase precedente attiene la facoltà che la norma concede al prefetto di adottare, in presenza di motivi di urgenza e necessità, un provvedimento di sospensione temporanea dei Consigli (per un periodo non superiore a 90 giorni) nelle more di definizione del procedimento di emanazione del decreto presidenziale di scioglimento.

In tale caso, il Prefetto dovrà nominare un Commissario per la provvisoria amministrazione dell'Ente disciolto.

➤ art. 142 , T.U. 267/2000

Per gli stessi presupposti per i quali è previsto lo scioglimento dei Consigli (art. 141 T.U.), gli Amministratori locali possono essere rimossi dal loro incarico.

La rimozione è disposta formalmente con un decreto del Ministro dell' Interno. Anche per questa procedura, in caso di motivi di grave e urgenza necessità, il legislatore affida al Prefetto il potere di sospensione dall'incarico in attesa del decreto di rimozione dell' Amministratore.

➤ art. 143 , T.U. 267/2000

L' articolo 143<sup>86</sup> recepisce il contenuto dell'art 15 bis della legge 55/90 e attribuisce al Prefetto il potere di avviare, con una propria relazione, il procedimento per lo scioglimento degli organi consiliari dei Comuni e delle province qualora

---

<sup>86</sup> Gli art. 143 , 144, 145 del testo unico degli enti locali riproduce le disposizioni dell'art. 15 bis della legge 55/90, come modificato dal d.l. 164/91, convertito in legge 221/91 e dal d.l. 529/93, convertito in legge 108/94.

emergano elementi su collegamenti diretti o indiretti degli amministratori locali con la criminalità organizzata o fenomeni di infiltrazione o di condizionamento mafioso che compromettano la regolare attività degli organi, ovvero che risultino tali da arrecare un grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica.

Nell'ambito del suo potere accertativo il Prefetto può avvalersi dei poteri eventualmente delegati dal Ministro dell'Interno, ai sensi della legge 410/91.

Inoltre, il Prefetto può chiedere al Procuratore della Repubblica competente informazioni relative ad eventuali procedimenti penali su eventi connessi e questo ultimo è tenuto a fornirle, in deroga all'art. 329 del codice di procedura penale, purché le stesse non debbano rimanere segrete per esigenze processuali.

Lo scioglimento dei Consigli degli Enti locali è formalmente disposto con decreto del Capo dello Stato, su proposta del Ministro dell'Interno, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri.

In attesa dell'emanazione dell'atto di scioglimento il Prefetto ha facoltà, nel caso ricorrano i presupposti dell'urgenza e della necessità, di disporre la sospensione degli organi collegiali predetti.

In tal caso dovrà garantire la provvisoria amministrazione dell'Ente mediante l'invio di commissari.<sup>87</sup>

➤ L. 128/2001, art. 18 comma I

La norma in esame prevede che per esigenze specifiche ed eccezionali al fine di potenziare l'impiego del personale delle forze di polizia nel diretto contrasto delle

---

<sup>87</sup> Lo scioglimento e quindi il potere accertativo e d'iniziativa del Prefetto e la possibilità di sospensione temporanea può riguardare, ai sensi del rinvio compiuto dall'art. 146 del dlgs

criminalità il Presidente del Consiglio adottò, sentito il Comitato nazionale per l'ordine e la sicurezza pubblica e previa intesa con i Ministri dell'Interno e della Difesa dei programmi di utilizzazione, da parte dei prefetti in cui tali esigenze si siano manifestate, di contingenti di personale appartenente alle forze armate per la sorveglianza e il controllo di obiettivi fissi., come ad esempio gli edifici istituzionali o le altre sedi "sensibili".

La norma specifica che il personale delle forze armate è posto a disposizione dei prefetti da parte delle autorità militari ai sensi del comma V, art. 13, della l. 121/81.<sup>88</sup>

➤ D.l. n. 83/2002, art. 5

Il decreto legge n. 83/2002, convertito in legge n. 133/2002, istituisce l' Ufficio Centrale Interforze per la Sicurezza personale che coadiuva il Ministro dell' Interno per l'adozione dei provvedimenti e delle direttive per la tutela e la protezione delle alte personalità istituzionali nazionali ed estere, nonché delle persone che per le funzioni esercitate o che esercitano o per altri comprovati motivi, sono soggette a pericoli o minacce. L'art. 5 di detta legge ha previsto l'istituzione presso ciascuna prefettura di un Ufficio provinciale per la sicurezza personale convocato e presieduto dal Prefetto, con compiti di raccolta ed analisi preliminare delle informazioni relative a situazioni personali a rischio.<sup>89</sup>

➤ D.M. 14 marzo 2003

---

267/2000 anche gli organi delle Città metropolitane, Comunità Montane, Comunità isolate, Unioni di Comuni, Consorzi di Enti locali, Aziende sanitarie locali, aziende speciali

<sup>88</sup> Art. 13, comma V, legge n. 121/81: il prefetto dispone della forza pubblica e delle altre forze eventualmente poste a sua disposizione in base alle leggi vigenti e ne coordina le attività.

<sup>89</sup> Alle apposite riunioni di coordinamento, partecipano il questore ed i comandanti provinciali dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza.

Con decreto ministeriale del 14 marzo 2003 il Ministro dell'Interno ha disposto l'istituzione, presso ogni prefettura, di Gruppi Interforze aventi il compito di svolgere accertamenti sulle attività delle imprese aggiudicatrici di appalti al fine di acquisire elementi informativi sui loro titolari e verificare la sussistenza di eventuali cointeressenze nella loro conduzione da parte di soggetti, direttamente o indirettamente, legati ad associazioni criminali.

Tali gruppi sono coordinati da un funzionario prefettizio e sono composti da un funzionario della polizia di Stato, da un ufficiale dell'Arma dei Carabinieri, da un ufficiale della Guardia di Finanza, un rappresentante del Provveditorato alle opere pubbliche, uno dell'Ispettorato del lavoro e un funzionario dell'articolazione periferica della Direzione Investigativa Antimafia.

## **4.2 POTERI DELEGATI**

Una delega eventuale, limitata al tempo necessario a fronteggiare eccezionali situazioni di pericolo, è quella conferita dal Ministro dell'Interno al Prefetto per la dichiarazione con decreto dello stato di pericolo pubblico o lo stato di guerra interno.<sup>90</sup>

Un'altra tipologia di delega eventuale è quella prevista dal d.l. 345/91 convertito nella legge n. 410 del 1991. Tale legge segna la soppressione dell'Alto Commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa e l'istituzione della Direzione Investigativa Antimafia disponendo il passaggio delle

---

<sup>90</sup> Articoli nn. 214-219 del T.U. 773/1931

competenze dell'Alto Commissario in capo al Ministro dell'Interno, che poteva delegarle ai Prefetti in sede <sup>91</sup>.

## **CAPITOLO III**

### **II COMITATO PROVINCIALE PER L'ORDINE E LA SICUREZZA**

---

<sup>91</sup> D.l. 345/91, art2-quater : a decorrere dal giorno successivo alla cessazione delle funzioni dell'Alto Commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa, le competenze sono attribuite al Ministro dell'Interno con facoltà di delega nei confronti dei Prefetti e del Direttore della D.I.A., secondo criteri che tengano conto delle competenze attribuite dalla normativa vigente ai medesimi organi, uffici e autorità.

## 1.1 IL COMITATO

Il Comitato provinciale per l'Ordine e la sicurezza pubblica viene introdotto nel nostro ordinamento con la legge 1° aprile n. 121 del 1981, che all'art. 20 ne dispone l'istituzione presso ogni prefettura, quale organo ausiliario di consulenza del prefetto per l'esercizio delle sue attribuzioni di autorità provinciale di pubblica sicurezza.

Il contesto storico e politico è quello in cui viene licenziata la legge di riforma della pubblica sicurezza ed è caratterizzato dalla volontà politica di rendere, in generale, l'amministrazione della pubblica sicurezza più democratica ed aperta alle istanze della società civile e dalla necessità di smilitarizzare il corpo della polizia e di affermare il principio del coordinamento delle forze di polizia.

La norma definisce il Comitato come un organo ausiliario di consulenza del Prefetto. Il legislatore, quindi, sulla falsa riga di quanto previsto in sede nazionale con il Comitato Nazionale,<sup>92</sup> crea a livello provinciale un organismo collegiale che

---

<sup>92</sup>Art. 18, l. 121/81: "Presso il Ministero dell'Interno è istituito il Comitato Nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica quale organo ausiliario di consulenza del Ministro per l'esercizio delle sue attribuzioni di alta direzione e di coordinamento in materia di ordine e sicurezza pubblica. In realtà il Comitato Nazionale per l'Ordine e la sicurezza pubblica non rappresenta una novità

supporti, con un azione consultiva, l'organo monocratico responsabile al livello generale dell'amministrazione della pubblica sicurezza che è appunto il Prefetto.

In quanto mero organo ausiliario e con funzioni di consulenza il Comitato esprime pareri che non sono ne obbligatori ne vincolanti per il Prefetto, che resta l'unico responsabile delle decisioni assunte nell'esercizio delle sue attribuzioni di autorità provinciale di pubblica sicurezza, potendo pertanto discostarsi dalle determinazioni espresse in sede collegiale.<sup>93</sup>

Il Comitato, nella previsione normativa originaria, è composto dal Prefetto che lo presiede, dal Questore e dai Comandanti provinciali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza. Questa composizione "ristretta" risponde alla stessa finalità, valutate in sede di vertice dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, che è quella di assicurare una conduzione unitaria nella gestione della sicurezza e dell'ordine pubblico nella provincia e il coordinamento di tutte le forze di polizia impegnate sul territorio.<sup>94</sup>

Il legislatore della riforma, quasi a voler bilanciare la vocazione tecnica dell'organo ausiliario, dispone la facoltà per il Prefetto di chiamare a partecipare alle sedute dell'organo i responsabili di altre amministrazioni dello Stato, degli Enti locali e, d'intesa con il Procuratore della Repubblica, dell'ordine giudiziario.<sup>95</sup>

---

sostanziale della l. 121/81 essendo già stato istituito con decreto legge 626 del 1979, convertito in legge n. 23, 1980.

<sup>93</sup> Parte della dottrina è concorde nel ritenere che nel caso il Prefetto intenda discostarsi dal parere espresso in sede di Comitato, debba necessariamente motivare, nell'ambito dei provvedimenti assunti, tale decisione.

<sup>94</sup> R. Lauro V. Madonna, *Il Prefetto della Repubblica*, Maggioli 2005, cit. p. 389

<sup>95</sup> In relazione alla composizione dell'organo bisogna rilevare come l'originario assetto sia stato successivamente modificato nel 1999 con il decreto legislativo 279 che al fine di consentire in via ordinaria la partecipazione dei rappresentanti delle autonomie locali ha previsto la presenza del Sindaco del Comune del capoluogo e del Presidente della Provincia, ma questo aspetto verrà affrontato in dettaglio di seguito

La previsione di un Comitato “allargato” , in particolare al coinvolgimento delle Autonomie locali, seppur su invito discrezionale del Prefetto , induce a considerare che già nell’81 si avvertisse la necessità di progettare un sistema di gestione della sicurezza pubblica che coinvolgesse, non soli gli attori istituzionalmente ad esso delegati, ma anche quei soggetti , come i rappresentanti delle autonomie locali, che a vario titolo contribuiscono al suo corretto funzionamento.

Si può, quindi, affermare che la necessità di un sistema della sicurezza, quale sistema complesso, integrato e partecipato, non basato sulla mera attività di prevenzione e repressione delle forze di polizia, ma che si fonda sull’apporto di tutti gli attori sociali ,di cui oggi tanto si discute, fosse, seppure in nuce, già avvertita nel 1981.

Tuttavia, ad avviso una certa dottrina, la composizione del Comitato , così come disciplinata dalla norma originaria, rifletterebbe in pieno la visione dell’ordine e della sicurezza pubblica come materia di esclusiva competenza dello Stato, senza concedere alcuno spazio partecipativo istituzionale alle realtà locali.

La stessa dottrina non manca di sottolineare, però, come i Prefetti, dimostrando una spiccata sensibilità politica, abbiano, quasi sempre, fatto ricorso alla potestà concessa dalla norma favorendo, ed a volte sollecitando, la partecipazione degli altri soggetti istituzionali alle riunioni del Comitato<sup>96</sup>.

## 1.1 IL FUNZIONAMENTO DEL COMITATO

In base alla prima formulazione dell' art. 20, della legge 121/81, il Prefetto ha la facoltà di convocare l'organo quando lo ritenga opportuno e ne fissa l'ordine del giorno. Al Prefetto spetta, altresì, la presidenza del Comitato.

Questa circostanza, che in apparenza sembra un'anomalia, dell'organo consultivo che viene presieduto dall'organo che si avvale dei suoi pareri, costituisce, però, nel diritto amministrativo una costruzione ricorrente (ad esempio : il Ministro e i diversi organismi collegiali o il Sindaco e la Commissione edilizia).

Il potere di convocazione e di fissazione del relativo ordine del giorno del Comitato spetta, dunque, al Prefetto; tuttavia, l'iniziativa può essere presa dal Prefetto stesso o pervenire dal Sindaco del capoluogo che, in virtù delle modifiche apportate al comma V dell'art. 20 della l. 121/81, dal d. lgs. 279/99, può richiederne la convocazione per la trattazione di questioni riguardanti l'ambito locale.<sup>97</sup>

---

<sup>96</sup> R. Lauro V. Madonna ,op. cit., cit. p. 390

<sup>97</sup> L'art. 160, D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, nel testo integrato dal D.Lgs. 27 luglio 1999, n. 279 ha aggiunto un quinto comma, all'articolo 20 disponendo: Alla convocazione e alla formazione dell'ordine del giorno del comitato provvede il prefetto. La convocazione è in ogni caso disposta quando lo richiede il sindaco del comune capoluogo di provincia per la trattazione di questioni attinenti alla sicurezza della comunità locale o per la prevenzione di tensioni o conflitti sociali che possono comportare turbamenti dell'ordine o della sicurezza pubblica in ambito comunale.

Nella prassi è , però, frequente che la richiesta di convocazione giunga dagli altri membri del Comitato in particolare, dal Questore e dal Comandante provinciale dell' Arma dei Carabinieri e, per la trattazione di taluni aspetti, dal Comandante provinciale della Guardia di Finanza nonché dal Presidente della provincia o dai sindaci degli altri comuni.

Nella norma istitutiva non è stata prevista la figura del segretario o di un funzionario, che assista e verbalizzi le riunioni del Comitato.

La necessità che siano formalizzate le determinazioni assunte, in sede collegiale, e che le stesse vengano tenute in atti, ha comportato, di fatto, che alle riunioni del Comitato sia sempre presente un Funzionario della carriera prefettizia (solitamente il Capo di Gabinetto o il Vice prefetto responsabile dell'area Ordine e sicurezza pubblica) con il compito di verbalizzare quanto espresso nell'ambito della seduta.

L'art. 20 della l. 121 non prevede per il Comitato provinciale , a differenza di quanto dispone l'art. 18 per il Comitato nazionale, la figura di un vice presidente, che possa sostituire il Prefetto nel caso di un suo impedimento. Anche in questo caso, nel silenzio della legge, bisogna fare riferimento alla prassi , infatti, nell'ipotesi di impedimento temporaneo del Prefetto, qualora si rendesse necessario l'apporto dell'Organo ausiliario, lo stesso potrà essere convocato e presieduto dal vice prefetto vicario , per è per legge designato, in generale, alla sua sostituzione.

Normalmente il parere espresso dal comitato risulta determinato dall'unanimità dei componenti; tuttavia può accadere che l'intesa tra i membri non

---

Per la trattazione delle medesime questioni, su richiesta del sindaco, è altresì integrato, ove occorra, l'ordine del giorno del comitato.

sia raggiunta e che il dissenso, di uno o più rappresentanti delle amministrazioni coinvolte, risulti dal verbale.

La legge nulla dice circa le modalità di espressione del pareri e in relazione alla necessaria presenza legale del numero dei suoi membri di diritto; da ciò deve desumersi che, detti pareri, debbano essere espressi dall'organo collegiale completo di tutti i suoi componenti, pena l'invalidità dell'atto.<sup>98</sup>

Il verbale dell'attività del Comitato, che formalizza in atto il Parere espresso da questo Organo, non produce effetti giuridicamente rilevanti all'esterno trattandosi di un mero atto endoprocedimentale propedeutico (ma non vincolante) all'adozione del provvedimento del Prefetto.

Di conseguenza, il parere non costituisce un atto autonomamente impugnabile né sembra suscettibile di accesso, da parte di coloro che vantano un interesse al suo contenuto.

E' da ritenersi, infatti, che tale atto, ai sensi dell'art. 24 della l. 241/90 e del DPR 352/92 e D.M. 415/94, di disciplina degli atti sottratti l'accesso, rientri tra quelli che sono il presupposto per l'adozione dei provvedimenti delle Autorità di Pubblica sicurezza, ovvero inerenti all'attività di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica o di prevenzione e repressione della criminalità.

Solo il provvedimento del Prefetto, adottato a seguito del parere espresso dal Comitato, produce effetti giuridici all'esterno ed è pertanto suscettibile di incidere la sfera giuridica dei soggetti destinatari.

---

<sup>98</sup> C. Mosca, Profili strutturali del nuovo ordinamento della polizia italiana, Latina 1981, cit. p. 99

## **2. LE MODIFICHE NORMATIVE ALLA SUA COMPOSIZIONE**

L'art. 20 costituisce probabilmente la norma della legge 121/81 che ha subito più modifiche e integrazioni dalla sua adozione <sup>99</sup>, la maggior parte delle quali ha riguardato la sua composizione.

Queste ultime sono state compiute al fine di garantire la più ampia partecipazione possibile alle riunioni dell' Organo, dando legittimazione formale alla presenza ordinaria dei componenti delle autonomie locali e dei rappresentanti di altre forze di polizia come il Corpo forestale dello Stato.

Il Comitato, infatti, nasce, per volontà del legislatore, come organo collegiale tecnico composto dal Prefetto, che lo presiede, e dai vertici provinciali della Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri e Guardia di Finanza.

Questa composizione "ristretta", che rispondeva alla finalità di assicurare una conduzione unitaria nella gestione della sicurezza e dell'ordine pubblico, nella provincia, mediante il coordinamento di tutte le forze di polizia impegnate sul territorio, iniziò a manifestarsi inadeguata di fronte la crescente complessità della

---

<sup>99</sup> Le modifiche o integrazioni all'art. 20 della l. 121/81 sono state apportate da il: D. lgs 279/1999; D. lgs 472/2001;L. 128/2001.

società e non più rispondente al nuovo assetto istituzionale riconosciuto agli Enti locali territoriali.

Una delle conseguenze di questa trasformazione, è stata la modifica, apportata nel 1999, a seguito della quale sono diventati membri di diritto del C.P.O.S.P. il Sindaco del Comune capoluogo ed il Presidente della Provincia, mentre i Sindaci degli Comuni possono essere invitati in relazione alle questioni da trattare.

## **2.1 LE MODIFICHE DEL 1999**

Con il decreto legislativo, n. 279 del 1999, il comma 2 dell'art. 20 della legge 121/81 è stato riformato al fine di modificare l'originaria composizione del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica.

La norma novellata dispone la partecipazione al Comitato, in via ordinaria, del Sindaco del Comune capoluogo e del Presidente della Provincia nonché dei sindaci degli altri comuni interessati , quando devono trattarsi questioni riferibili ai rispettivi ambiti territoriali.<sup>100</sup>

La partecipazione dei rappresentanti delle Autonomie locali , Comune e Provincia, alle sedute dell'Organo ausiliario di consulenza del Prefetto, per l'esercizio delle sue funzioni di pubblica sicurezza, diviene, quindi, da facoltativa e discrezionale, obbligatoria ed ordinaria.

---

<sup>100</sup> Come risulta dai lavori parlamentari che hanno preceduto l'approvazione della modifica legislativa dell'art. 20, legge 121/81 (vedasi a riguardo il Resoconto sommario della seduta n. 134 della Commissione Parlamentare per le questioni regionali del 9 aprile 1999), da parte di alcuni parlamentari furono avanzate proposte di emendamento allo schema di decreto legislativo presentato dal Governo, in particolare alcune di esse riguardavano la trasformazione del Comitato provinciale da Organo consultivo ad Organo di concertazione delle decisioni da intraprendere in

A dare maggiore significato all'ingresso formale degli enti locali territoriali nel Comitato contribuisce la seconda novità introdotta dal d.lgs. n. 279, che, nel modificare il comma 5 dell'art. 20 prevede, che la convocazione dell' Organo ausiliario, nonché l'eventuale integrazione dell'ordine del giorno, sia disposta anche su richiesta del Sindaco del comune capoluogo di provincia.

Una lettura superficiale della nuova norma porterebbe l'interprete a dedurre una compressione delle competenze del Prefetto, che perde l'arbitrio, formalmente attribuitogli dalla norma, nella decisione della convocazione e della fissazione dell'ordine del giorno, restando la sua decisione vincolata ad una eventuale richiesta del Sindaco del capoluogo, seppure subordinatamente alla ricorrenza di talune condizioni.<sup>101</sup>

A ben vedere però, se si tiene conto dell'evoluzione concettuale della sicurezza, in cui fa premio il coinvolgimento partecipativo di tutte le componenti attive della società, il nuovo potere del Sindaco va inteso quale privilegiata chiave di accesso delle istanze sociali nel Comitato.<sup>102</sup>

Pertanto, la nuova composizione del Comitato consente al Prefetto, che lo presiede, di disporre, nello svolgimento delle sue funzioni di responsabile generale del mantenimento dell'ordine e della sicurezza nella provincia, di un più ampio e articolato quadro della situazione della territorio, su cui riferire la sua azione di indirizzo e coordinamento.

---

ambito di ordine e sicurezza pubblica nella provincia. Tali proposte furono tuttavia bocciate in sede di esame in Commissione.

<sup>101</sup> Il Prefetto è tenuto a dare seguito alla richiesta di convocazione del sindaco solo se questa sia pertinente alla trattazione di questioni che riguardino la sicurezza della comunità locale o la prevenzione di tensioni e conflitti sociali che possano comportare turbamenti dell'ordine pubblico o della sicurezza pubblica in ambito locale.

<sup>102</sup> Intervento del Capo del II Reparto Ufficio Operativo dell'Arma dei Carabinieri, L. Gallitelli, al Seminario: "I rapporti tra le autorità di pubblica sicurezza alla luce dei nuovi accordi derivanti

Inoltre, pur tenendo conto della funzione meramente ausiliaria del Comitato e della responsabilità unica del Prefetto, il nuovo assetto dell'organo viene incontro alle istanze di partecipazione collettiva alle questioni della sicurezza e favorisce, senza dubbio, il tentativo di rendere intelligibile ed evidente l'esistenza di momenti di corresponsabilità nell'individuazione dei problemi e delle relative soluzioni.

La modifica della composizione del Comitato Provinciale per l'Ordine e la sicurezza pubblica, apportata con il decreto legislativo n. 279 del 1999, testimonia, dunque, un primo importante passo verso una vera e propria azione di integrazione interistituzionale.

Per effetto della nuova normativa, il Sindaco del comune capoluogo e il Presidente della provincia sono entrati a far parte della compagine di tale struttura, quali membri stabili, e non più invitati di volta in volta in relazione alla natura degli argomenti da trattare.

Il Legislatore ha così inteso riconoscere la centralità del ruolo degli Enti locali territoriali, conseguente al processo di decentramento, nella trattazione delle questioni attinenti alla sicurezza della comunità locale.

## 2.2 LE MODIFICHE DEL 2001

Con la legge 128/2001, “Interventi in materia di tutela della sicurezza dei cittadini”<sup>103</sup>, si è provveduto ad ampliare, ulteriormente, il numero dei partecipanti alle sedute del Comitato Provinciale per l’Ordine e la Sicurezza Pubblica.

L’art. 16, della legge sopra citata, modifica il terzo comma dell’art. 20 della legge 121/81<sup>104</sup>, che disponeva, in modo generico, la facoltà del Prefetto, ai fini della tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica, nonché della prevenzione e difesa dalla violenza eversiva, di 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.

Con la modifica normativa vengono individuati i rappresentanti delle amministrazioni statali che, “*con particolare riguardo*”, devono essere invitate dal Prefetto e cioè i responsabili provinciali del corpo della polizia penitenziaria, del

---

Amministrazione dell’Interno,1999, cit. p. 39)

<sup>103</sup> Legge nota come “Pacchetto Sicurezza”

<sup>104</sup> Comma III l. 121/81 prima della modifica: Ai fini della tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica, nonché della prevenzione e difesa dalla violenza eversiva, il prefetto può chiamare a

corpo dei vigili del fuoco, del corpo forestale dello stato, del corpo delle capitanerie di porto e, d'intesa con il Presidente della provincia o con il Sindaco, i responsabili degli altri uffici delle amministrazioni locali interessate o della polizia municipale.

Sempre nel 2001, con il d.lgs. 472/2001 ( art. 4. comma, I lett. a ) avviene un' ulteriore modifica alla composizione di diritto del Comitato : affianco ai rappresentanti delle tre forze di polizia (Polizia di Stato, Carabinieri e Guardia di Finanza) viene a sedersi, quale membro stabile, e, non più facoltativamente invitato dal Prefetto, il funzionario del Corpo Forestale dello Stato responsabile a livello provinciale.

Quest' ultima modifica testimonia il coinvolgimento di tutte le componenti delle forze di polizia, anche quelle a concorso necessario, nell' Organismo deputato ad offrire un azione di supporto alle decisioni assunte dal Prefetto, in materia di ordine e sicurezza pubblica.

### **3. IL COMITATO COME STRUMENTO DI COORDINAMENTO**

Come detto in precedenza, la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, in tutte le implicazioni in cui può manifestarsi, rappresenta il compito primario dello Stato in quanto da essa dipende l'ordinario svolgimento della vita democratica e la possibilità, per ogni cittadino, di esercitare i diritti e di godere delle libertà fondamentali riconosciute nel nostro ordinamento costituzionale.

Nell'attuale fase storica, politica e ordinamentale, l'efficace svolgimento di questo compito dipende necessariamente dall'azione di tutte le componenti istituzionali statali e locali.

A livello periferico, tale azione deve essere orientata e garantita dal Prefetto mediante lo strumento del coordinamento.

In questo ambito, pertanto, assume una particolare importanza il corretto funzionamento dei Comitati Provinciali per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica, dove la consulenza fornita dall'organo collegiale è la risultanza dell'unificazione della volontà di Enti e Amministrazioni diversi.

---

amministrazioni dello Stato e degli enti locali interessati ai problemi da trattare

È in sede di Comitato che il Prefetto, quale responsabile generale della sicurezza nella sua accezione più ampia, deve valorizzare al massimo tutte le componenti presenti, definendo gli ambiti di intervento ai quali applicare il modello di coordinamento.

Quest'ultimo va attivato solo quando l'obiettivo da raggiungere esiga un'azione congiunta e si riveli insufficiente l'attività isolata delle singole Forze di Polizia.

Questo principio di sussidiarietà, che è alla base della efficacia dei servizi svolti dalle Istituzioni co-responsabili di una funzione pubblica fondamentale, quale quella del mantenimento dell'ordine e della sicurezza, deve essere, come specificato nella direttiva del Ministro dell'Interno del marzo 2000, il criterio regolatore del quando e del come procedere nell'esercizio del potere di coordinamento.<sup>105</sup>

Le "azioni comuni" decise in seno al Comitato, dovranno poi essere tradotte in atti di indirizzo del Prefetto sulla base delle quali si attuarono servizi la cui responsabilità tecnico-operativa ricade sul Questore al quale spetta, nei casi previsti dalla normativa vigente, uno specifico potere di ordinanza.

In quest'ultimo ambito, il Questore è l'interlocutore istituzionale attraverso cui l'autorità prefettizia è tenuta ad interagire per dare operatività alle decisioni assunte, una volta acquisito il parere del Comitato provinciale dell'ordine e della sicurezza pubblica.

L'azione coordinatrice del Prefetto, attuata in seno al Comitato può vedere in alcuni casi la resistenza di uno dei soggetti coordinati.

---

<sup>105</sup> A riguardo vedasi la Direttiva Ministro dell'Interno per l'attuazione del coordinamento e della direzione unitaria delle Forze di Polizia, marzo 2000.

Premesso che al soggetto coordinato resta la possibilità di decidere se adeguarsi o meno al modello di coordinamento e ferma restando la sua libertà nelle scelte modali di attuazione della volontà manifestata dal Prefetto, riferita ai fini e alle priorità, l'atteggiamento di contrasto, pur se fondatamente motivato, può generare situazioni di disagio funzionale e di difficoltà operative.

Al fine di limitare gli inconvenienti derivanti da una non condivisione delle scelte operate in seno al Comitato, qualora il soggetto resistente appartenga ad una Forza di Polizia, il Ministro dell'Interno ha, con direttiva, delineato una procedura specifica per esaminare la questione.<sup>106</sup>

In base a tale direttiva chi assume tale decisione ha il dovere di comunicare con immediatezza all'organo coordinatore la motivazione da cui origina il dissenso, informando il diretto superiore gerarchico, che provvederà ad informare il Vertice della rispettiva Forza di Polizia.

In questo caso, qualora la motivazione sia ritenuta infondata, anche sulla base di comunicazioni provenienti dal Questore nella sua veste di autorità provinciale di P.S. al livello tecnico-operativo, il Prefetto ne riferisce al Ministro dell'Interno chiedendo, nelle situazioni più delicate, la convocazione del Comitato nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica affinché la questione possa essere affrontata al massimo livello.

Della richiesta il Prefetto informerà altresì per conoscenza e per l'adozione di eventuali provvedimenti il Capo della Polizia e i Comandanti Generali in ragione della struttura di appartenenza del soggetto coordinato.

---

<sup>106</sup> Direttiva citata nella nota precedente

Gli stessi Vertici delle Forze di Polizia potranno, anche su specifiche situazioni a loro rapportate dai dipendenti organi, chiedere al Ministro di intervenire eventualmente sollecitando la riunione dell'organo collegiale nazionale.

#### **4. L'ATTIVITA DEL COMITATO NELLA PRASSI**

Nei suoi venticinque anni di funzionamento si sono verificati nella prassi dell'attività del Comitato due fenomeni.

Da un lato, né è risultata modificata la natura dell'attività consultiva dell'organo, dall'altro si è parzialmente trasformata la valenza delle decisioni in esso assunte.

In relazione al primo aspetto, come accennato in precedenza, in base al disposto dell' art. 20 il Comitato, in qualità di organo ausiliario del Prefetto, esprime pareri, che nel silenzio della norma, devono considerarsi come non vincolanti né obbligatori.

Tuttavia, a seguito delle direttive e di alcune circolari, dei Ministri che hanno assunto la titolarità dell'Interno, il parere del Comitato è diventato, di fatto,

obbligatorio (ma mai vincolante) in tutta una serie di materie, in cui il Prefetto è chiamato ad assumere determinazioni.<sup>107</sup>

Per quanto attiene la valenze delle determinazioni assunte in sede di Comitato, premesso che, ai sensi della legge istitutiva, queste sono da considerarsi meri pareri, che fungono da ausilio all' espletamento della funzione di Autorità provinciale da parte del Prefetto, va evidenziato che, in molteplici casi, queste possono assumere un valore vincolante.

Nella prassi, infatti, il Prefetto ha assunto, di rado, delle decisioni che si discostassero, in modo significativo, dai pareri espressi in seno all' Organo collegiale, che egli stesso presiede.

Una volta che nel corso della riunione il Comitato ha espresso il suo parere sui diversi punti all'ordine del giorno il Prefetto, richiamate le determinazioni assunte, disporrà le proprie direttive agli organi di polizia, affinché questi ne diano esecuzione.

In questa fase esecutiva assume un ruolo determinante il Questore, che in qualità di Autorità provinciale di Pubblica sicurezza, con competenza tecnico-operativa, ha il compito di tradurre le direttive del Prefetto in azioni concrete, anche mediante il coordinamento delle altre forze di polizia.

A tal fine, a seguito di una riunione del Comitato provinciale dell'ordine e della sicurezza pubblica, il Questore attiva un tavolo tecnico per raggiungere le intese

---

<sup>107</sup> Come ad esempio per l'adozione delle misure di protezione, nell'istituzione di nuovi posti di polizia e in generale in qualsiasi attività inerente la pianificazione delle operazioni di controllo del territorio

operative con i responsabili degli altri corpi di polizia , di cui disporrà eventualmente l'impiego con propria ordinanza.<sup>108</sup>

Riguardo il secondo aspetto, sin dalla sua istituzione, il Comitato ha perso la valenza di organo meramente consultivo per divenire, anche grazie alla partecipazione “allargata”<sup>109</sup> , una sede decisionale per la valutazione collegiale delle strategie più idonee per l'attività di prevenzione e di contrasto dell'illegalità in generale nonché per l'ottimale distribuzione e coordinamento delle forze di polizia sul territorio.

Naturalmente, la trasformazione, de facto, del Comitato in organo decisionale è da intendersi nel rispetto dell'autonomia del Prefetto (che la norma espressamente salvaguarda), che resta il responsabile unico delle determinazioni adottate, che possono discostarsi dalle conclusioni emerse in sede collegiale.<sup>110</sup>

In relazione alle materie oggetto dell'esame del Comitato, la norma non predetermina la natura degli argomenti che possono essere trattati dall'Organo. Dall'articolo 20 si desume soltanto che queste devono essere comunque attinenti all'esercizio del Prefetto delle attribuzioni di Autorità provinciale di P.S..

A seguito delle modifiche intervenute con il d.lgs. 279/99<sup>111</sup> è stato specificato, seppur indirettamente, che oggetto di trattazione, da parte del C.P.O.S.P., possono essere questioni attinenti alla sicurezza della comunità locale o

---

<sup>108</sup> Di norma le ordinanze del Questore, emesse a seguito delle decisioni assunte in sede di Comitato, fatte proprie da una direttiva del prefetto, contengono in premessa il riferimento al “come concordato in sede di C.P.O.S.P.”.

<sup>109</sup> I Prefetti in sede, anche prima della modica normativa posta dal d. lgs. 279/99, si sono spesso avvalsi della facoltà, offerta dal comma III dell'art. 20 della l. 121/81, di invitare alle riunioni del Comitato, ove ritenuto necessario in considerazione degli argomenti da trattare, i rappresentanti delle autonomie locali, dell'ordine giudiziario e delle altre amministrazioni pubbliche ; R. Lauro V. Madonna Il Prefetto della Repubblica Maggioli 2005 cit. p. 390

<sup>110</sup> In questo caso la dottrina è concorde nel ritenere che l'eventuale decisione difforme dal parere del Comitato vada comunque adeguatamente motivata.

<sup>111</sup> Il riferimento è al comma V dell'art. 20 della l. 121/81 aggiunto dall'art. 160, comma 2 bis, lett. a), del d.lgs. 111 /98, come modificato dal d.lgs. 279/99.

alla prevenzione di tensioni o conflitti sociali che possono comportare turbamenti dell'ordine o della sicurezza pubblica in ambito comunale.<sup>112</sup>

Da ciò si desume che il legislatore ha tralasciato intenzionalmente di fornire una elencazione degli argomenti oggetto di esame, preferendo lasciare alla sensibilità del Prefetto <sup>113</sup> la selezione discrezionale delle problematiche suscettibili di essere portate, di volta in volta, all'attenzione dell'Organo.

Da una breve analisi dei resoconti dei verbali delle riunioni dei Comitati di alcune province italiane<sup>114</sup> è possibile scorgere la vasta gamma delle tematiche oggetto di esame : i collegamenti di un omicidio con la criminalità organizzata <sup>115</sup>; l'aggregazione e la cospicua presenza in una strada cittadina , nelle giornate festive, di cittadini stranieri <sup>116</sup>; l'occupazione da parte degli studenti di un Istituto scolastico <sup>117</sup>; l'apertura dell'anno scolastico e le problematiche connesse ai molteplici aspetti del disagio giovanile;<sup>118</sup> la situazione di tensione sociale conseguente all' avvio delle esecuzioni di sfratto per i nuclei familiari che si trovano in condizioni di disagio abitativo<sup>119</sup>; le problematiche connesse al raduno organizzato da un movimento politico ispirato a ideologie estremiste<sup>120</sup>; il fenomeno del disturbo alla quiete pubblica nel centro storico<sup>121</sup> ; la sicurezza della viabilità e la prevenzione degli

---

<sup>112</sup> Per tali argomenti, ai sensi della modifica apportata dal d.lgs. 279/99, la convocazione del Comitato può essere richiesta dal Sindaco del capoluogo di provincia.

<sup>113</sup> Che ai sensi del comma V dell'art. 20 convoca e forma l'ordine del giorno.

<sup>114</sup> Resoconti dei verbali e comunicati stampa resi pubblici a titolo informativo e disponibili sui siti telematici istituzionali delle Prefetture.

<sup>115</sup> Comunicato Stampa riunione CPSOP Firenze 29 settembre 2005

<sup>116</sup> Comunicato Stampa riunione CPSOP Brescia 8 febbraio 2006

<sup>117</sup> Comunicato Stampa riunione CPSOP Roma 19 ottobre 2006

<sup>118</sup> Comunicato Stampa riunione CPSOP Livorno 8 settembre 2006

<sup>119</sup> Comunicato Stampa riunione CPSOP Firenze 27 aprile 2005

<sup>120</sup> Comunicato Stampa riunione CPSOP Viterbo 28 settembre 2006

<sup>121</sup> Comunicato Stampa riunione CPSOP Verbano Cusio Ossola 13 ottobre 2006

incidenti stradali<sup>122</sup>; la predisposizione dei dispositivi generali di sicurezza per un incontro di calcio.<sup>123</sup>

L'eterogeneità degli argomenti esaminati in seno Comitato, testimonia, da un lato, la trasformazione del ruolo dell'Organo, che non rappresenta più un collegio di mera consulenza, istituito per agevolare le decisioni del Prefetto in materie strettamente attinenti l'ordine e la sicurezza pubblica; dall'altro la necessità, avvertita da tutti i rappresentanti periferici del governo, di affrontare le molteplici tematiche suscettibili di incidere sulla sicurezza con il consenso, o quanto meno la partecipazione, degli Amministratori locali.

In riferimento ai temi posti all'ordine del giorno dell'attività del C.P.O.S.P. un aspetto che merita attenzione, in particolare a seguito della previsione normativa della partecipazione di diritto del Sindaco del Capoluogo e del Presidente della Provincia, riguarda la problematica inerente la trattazione di materie particolarmente tecniche o classificate come riservate in seno al consesso.

Questa problematica è emersa in materia di misure di protezione e di vigilanza nei confronti di personalità e di obiettivi esposti a rischio, nell'ambito delle quali, il Prefetto era tenuto a consultare il Comitato.

In considerazione del carattere riservato delle decisioni da assumere, sin dalla modifica normativa del '99, si è sviluppata una prassi che ha visto la trattazione delle misure di protezione e vigilanza, nonché di ogni argomento di natura meramente tecnica o riguardante dati sensibili non divulgabili all'esterno, in una sede diversa dal C.P.O.S.P., denominata Riunione di coordinamento delle forze di Polizia.

A tale Riunione sono invitati, a discrezione del Prefetto, tutti i rappresentanti delle forze polizia o parte di esse.

---

<sup>122</sup> Comunicato Stampa riunione CPSOP Biella 30 maggio 2002

Per quanto attiene alle misure di protezione e vigilanza va evidenziato che con l'istituzione dell' U.C.I.S. (Ufficio Centrale Interforze per la Sicurezza personale), avvenuta ad opera del d.l. n. 83/2002,<sup>124</sup> questo problema risulta superato.

L'art 5 della legge , infatti, ha previsto l'istituzione, presso ciascuna prefettura, di un Ufficio provinciale per la sicurezza personale, convocato e presieduto dal Prefetto, con compiti di raccolta ed analisi preliminare delle informazioni relative a situazioni personali a rischio, comunque acquisite a livello locale.

Alle apposite riunioni di coordinamento, partecipano il Questore ed i Comandanti provinciali dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza.<sup>125</sup>

Un'ultima considerazione, relativa all'attività del C.P.O.S.P., va fatta in merito all'unica norma, che pone una competenza specifica in capo a tale organo : l' art. 4 bis, comma II, della legge n. 354/1975<sup>126</sup>.

Questo comma dispone che ai fini della concessione dei benefici di legge ai detenuti, il magistrato di sorveglianza, o il tribunale di sorveglianza, assuma la sua decisione, previa acquisizione di dettagliate informazioni per il tramite del comitato

---

<sup>123</sup> Comunicato Stampa riunione CPSOP Rimini 8 settembre 2006

<sup>124</sup> Istituito con D.L. n. 83/2002, convertito in L. n. 133/2002

<sup>125</sup> Art. 5. D.L. n. 83/2002: Presso le Prefetture-Uffici territoriali del Governo, nell'ambito del Gabinetto, opera un ufficio per la sicurezza personale, con compiti di raccolta ed analisi preliminare delle informazioni relative a situazioni personali a rischio, comunque acquisite a livello locale, nonché di raccordo informativo con l'UCIS e con gli altri uffici interessati. Il predetto Ufficio si avvale, per il collegamento con gli uffici ed i reparti provinciali delle Forze di polizia, di funzionari e ufficiali specificamente designati. In relazione alle esigenze di cui al comma 1, il prefetto convoca e presiede apposite riunioni di coordinamento, alle quali partecipano il questore ed i comandanti provinciali dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza, nonché, con funzioni di segretario, il funzionario preposto all'Ufficio per la sicurezza, che cura la connessa attività preparatoria ed istruttoria. Per le questioni di sicurezza relative a magistrati partecipa anche il procuratore generale della Repubblica presso la Corte di appello competente per territorio. Per la sicurezza di altre personalità, il prefetto può altresì invitare alle riunioni le autorità eventualmente interessate alla questione. Sulla base delle valutazioni espresse nelle predette riunioni, il prefetto formula all'UCIS proposte motivate sull'adozione, sulla modifica e sulla revoca delle misure di protezione e di vigilanza.

<sup>126</sup> Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà, c.d. "legge Gozzini".

provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica competente in relazione al luogo di detenzione del condannato.<sup>127</sup>

La norma presenta alcune anomalie in quanto il Comitato viene chiamato a svolgere un'attività non propriamente consultiva, quanto accertativa, consistente nella acquisizione di elementi dettagliati, tali da escludere l'attualità o confermare il collegamento del potenziale beneficiario con la criminalità organizzata.

Inoltre, il Comitato svolge, in tale ambito, una funzione istruttoria non a favore del Prefetto, ma direttamente dell'Autorità giudiziaria.

## **CAPITOLO IV**

---

<sup>127</sup> L. n. 354/1975, art. 4 bis, comma II; Ai fini della concessione dei benefici di cui al comma 1, il magistrato di sorveglianza o il tribunale di sorveglianza decide acquisite dettagliate informazioni per il tramite del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica competente in relazione al luogo di detenzione del condannato. In ogni caso il giudice decide trascorsi trenta giorni dalla richiesta delle informazioni. Al suddetto comitato provinciale può essere chiamato a partecipare il direttore dell'istituto penitenziario in cui il condannato è detenuto.

# **LA SICUREZZA PUBBLICA NEL NUOVO QUADRO ORDINAMENTALE DELLE AUTONOMIE LOCALI**

## **1. PROBLEMATICHE INERENTI IL SISTEMA DELLE AUTONOMIE**

La necessità di soddisfare nuovi interessi e bisogni collettivi, nell'attuale modello di Stato che si fonda sui principi del pluralismo sociale, amministrativo e istituzionale e sul principio di sussidiarietà ha fatto emergere il problema di una dimensione locale della sicurezza pubblica portando al centro del dibattito politico la riconsiderazione delle competenze istituzionali , tanto sotto il profilo dell'ambito di esercizio che sotto quello della loro titolarità.<sup>128</sup>

---

<sup>128</sup>Torretta, Diritto alla sicurezza e diritti e libertà della persona: un complesso bilanciamento costituzionale, in AA.VV., Diritti fondamentali e Costituzione Milano 2003

Se con la riforma costituzionale attuata nel 2001 è stata confermata l'esclusiva competenza dello Stato riguardo la disciplina legislativa dell'Ordine Pubblico e della Sicurezza, con l'espressa esclusione della polizia amministrativa locale (lett. h dell'art. 117 Costituzione), non possono trascurarsi le istanze di cogestione dell'Ordine e della Sicurezza pubblica provenienti dalle autonomie locali cui la stessa riforma ha riconosciuto pari dignità dello Stato.

Il quadro ordinamentale che si è andato sviluppando a partire dalle riforme Bassanini delinea una architettura di sistema nell'ambito della quale il diritto alla sicurezza dei cittadini appare assicurato dall'azione congiunta e sinergica di diverse componenti di governo, centrali e locali, nell'ambito delle rispettive specifiche competenze.

A conferma di ciò in sede di attuazione del d. lgs. 112/98 , per la parte attinente alle funzioni e ai compiti di polizia amministrativa , il D.P.C.M. 12 settembre 2000 prevede all'art 7 forme di collaborazione permanente tra Stato, Regioni ed Enti Locali <sup>129</sup>.

È opportuno, però, rilevare che la partecipazione dei rappresentanti locali, in particolare il Sindaco, al sistema della sicurezza pubblica e la loro collaborazione con le Autorità di P.S. non costituisce una novità, ma si pone nel solco di un'antica tradizione giuridica, in quanto l'attribuzione al sindaco di funzioni significative nella materia dell'ordine e della sicurezza pubblica può ritenersi una costante del nostro ordinamento.

---

<sup>129</sup> art. 7 : Forme di collaborazione permanente , tra Stato, Regioni e Enti Locali, nell'ambito delle rispettive attribuzioni e competenze, per il territorio extraurbano e di tutela dei diritti di sicurezza dei cittadini, nonché per la realizzazione di specifici progetti di ammodernamento e potenziamento tecnico-logistico delle strutture e dei servizi di polizia amministrativa regionale e locale, nonché dei servizi integrativi di sicurezza e tutela sociale, agli interventi di riduzione dei danni, alla educazione alla convivenza nel rispetto della legalità perseguimento di condizioni ottimali di sicurezza delle città e del territorio extraurbano e di tutela dei diritti di sicurezza dei

La figura istituzionale del sindaco, come noto, assume la duplice connotazione di Capo dell'Amministrazione Comunale e di ufficiale di Governo. Tale ultima attribuzione, già riconosciuta dal Testo Unico della legge comunale e provinciale del 1915<sup>130</sup>, è oggi prevista all'art. 54 del decreto legislativo n. 267 del 2000, ai sensi del quale il Sindaco, quale ufficiale di Governo, sovrintende: alla emanazione degli atti che gli sono attribuiti dalle leggi e dai regolamenti in materia di ordine e sicurezza pubblica; allo svolgimento, in materia di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria, delle funzioni affidategli dalla legge; alla vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico, informandone il Prefetto.

Al Sindaco, quindi, sono attribuite già da tempo, responsabilità precipue nel settore dell'ordine e della sicurezza pubblica e le relative funzioni sono attribuite indipendentemente dal fatto che esso eserciti o meno la funzione di Autorità locale di pubblica sicurezza, riconosciuta solo quando nel Comune non sia presente un commissariato di polizia.<sup>131</sup>

Un ruolo proprio in materia è inoltre espressamente previsto dalla legge 121/81 (art. 15, comma 4) che ai fini del mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica e della prevenzione e difesa dalla violenza eversiva, pone a carico delle Autorità provinciali della pubblica sicurezza, l'onere di sollecitare la collaborazione delle amministrazioni locali e di mantenere rapporti con i sindaci dei comuni. Agli stessi fini, come visto in precedenza, la legge 121 citata (art. 20), prevedeva la

---

cittadini, tramite specifici progetti di ammodernamento e potenziamento tecnico-logistico delle strutture e dei servizi di polizia amministrativa.

<sup>130</sup> Art. 150, T.U. legge comunale e provinciale, 1915: Il Sindaco, quale Ufficiale di Governo è incaricato sotto la direzione delle autorità superiori: di vigilare su tutto ciò possa interessare l'ordine pubblico (comma IV); di informare le autorità superiori di qualunque evento interessante l'ordine pubblico (comma VI).

<sup>131</sup> Art. 15, l. 121/81: Sono Autorità locali di P.S. il questore nel capoluogo di provincia e i funzionari preposti ai commissariati di polizia aventi competenza negli altri comuni. Dove non siano costituiti commissariati di polizia, le attribuzioni di autorità locale di pubblica sicurezza sono esercitate dal Sindaco quale ufficiale di Governo.

possibilità per il prefetto di chiamare a partecipare alle sedute del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, i responsabili delle amministrazioni locali.<sup>132</sup>

Tuttavia, in questi ultimi anni, a partire dall'elezione diretta dei Sindaci, le competenze che le norme citate attribuiscono ai rappresentanti locali non sembrano essere più sufficienti ad assecondare le crescenti istanze di cogestione delle politiche inerenti l'ordine e la sicurezza pubblica sul territorio.<sup>133</sup>

L'insufficienza di tale modello istituzionale ha generato, in assenza e in attesa di una rinnovata disciplina legislativa del sistema della sicurezza pubblica, due diversi fenomeni.

Da un lato si sono sviluppate nuove forme di gestione della sicurezza sul territorio nel tentativo di porre in essere un'azione coordinata e programmata sui temi delle politiche integrate di sicurezza per tutti gli attori pubblici impegnati. A queste nuove forme, che possono essere classificate nel campo della sicurezza partecipata e integrata, vanno ricondotti tanto i Protocolli d'intesa ed i Contratti di sicurezza stipulati sin dal 1998, dai Prefetti con i responsabili degli Enti locali, che le esperienze della polizia di prossimità.

Dall'altro le Regioni hanno tentato di dare un quadro normativo di riferimento a queste nuove esperienze di collaborazione interistituzionale.

Obiettivo primario è divenuto la formalizzazione del concetto che la sicurezza urbana, quale condizione primaria per un ordinato svolgimento della vita civile,

---

<sup>132</sup> Con la modifica dell'art. 20 della l. 121/81 apportata dal d.lgs. 279/99, il Sindaco del capoluogo di provincia e il presidente della provincia sono diventati membri di diritto del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica.

<sup>133</sup> Fino al '94 il tema della sicurezza delle Città era sconosciuto nel confronto politico locale e assente nei documenti programmatici predisposti in occasione delle elezioni amministrative; solo con la tornata elettorale del '95, e solo in Emilia-Romagna, questo tema compare timidamente in

necessità del concorso della Regione e degli altri Enti locali nella prevenzione dei fenomeni criminali e delle loro cause, istituzionalizzando forme di collaborazione tra la polizia locale e le altre forze di polizia al fine della promozione di un unico sistema integrato di sicurezza delle città e del territorio.

In questo contesto la riforma del Titolo V della Costituzione avvenuta nel 2001 ha senza dubbio svolto il ruolo di collante e di acceleratore dell'intero processo. L'attribuzione di una competenza legislativa esclusiva alle regioni in materia di polizia amministrativa locale <sup>134</sup>, ha riattivato il processo di riorganizzazione delle strutture di polizia locale non più subordinato alla riforma della citata legge-quadro n. 65 del 1986, ma affidato all'iniziativa legislativa delle regioni.

Infine, la previsione costituzionale di una legge nazionale di coordinamento in materia di sicurezza pubblica e polizia amministrativa locale ha dato nuovo impulso alla ricerca di uno strumento legislativo nazionale che facesse uscire la diffusa esperienza di collaborazione tra governi locali e autorità di pubblica sicurezza (i protocolli e le intese variamente denominate tra sindaci e prefetti e gli accordi regioni/Ministro dell'interno) dai limiti di una sperimentazione volontaristica, per approdare effettivamente a quel sistema integrato di sicurezza delle città e del territorio regionale richiamato in molte legislazioni regionali.

Non a caso, in questi ultimi tre anni, sono stati presentati in Parlamento numerosi progetti di legge aventi ad oggetto la tematica delle politiche integrate per la sicurezza e il coordinamento tra le polizie locali e quelle statali.

---

qualche programma elettorale. Tre anni dopo, nel '98, il confronto sulla sicurezza è presente ovunque e in alcune grandi Città è il tema su cui si polarizza l'intero confronto elettorale.

## **2. LE NUOVE FORME DI GESTIONE DELLA SICUREZZA**

### **2.1 La Legislazione Regionale in materia di Sicurezza**

Nel 1999 la Regione Emilia Romagna adotta la prima legge Regionale in materia di sicurezza urbana (Legge Regionale n. 3 /99) ad essa faranno seguito numerose leggi di altre Regioni, come quella della Toscana del 2001, dell' Umbria del 2002, della Campania del 2003 ecc.<sup>135</sup>.

---

<sup>134</sup> Articolo 117 della Costituzione

<sup>135</sup> L.R. 38/2001 Toscana (Interventi regionali a favore delle politiche locali per la sicurezza della comunità toscana); L.R. 12/2002 Umbria (Politiche per garantire il diritto alla sicurezza dei cittadini); L.R. 24/2003 Emilia Romagna (Disciplina della polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza); L.R. 12/2003 Campania (Norme in materia di polizia amministrativa regionale e politiche di sicurezza);L.R. 4/2003 Lombardia (Riordino e riforma della disciplina regionale in materia di polizia locale e sicurezza urbana); L.R. 6/2004 Piemonte (Politiche integrate in materia di sicurezza).

Dall'esame di queste legislazioni regionali in materia di sicurezza è possibile trarre alcune finalità comuni: la sicurezza urbana quale condizione primaria per un ordinato svolgimento della vita civile; il concorso della Regione nella prevenzione dei fenomeni criminali e delle loro cause; la promozione dell'integrazione delle politiche sociali e territoriali degli Enti locali con le politiche statali di contrasto alla criminalità ; la promozione di un sistema integrato di sicurezza delle città e del territorio regionale istituzionalizzando forme di collaborazione tra la polizia locale e le altre forze di polizia.

Anche in relazione agli interventi, che le leggi regionali contemplano ai fini del perseguimento degli obiettivi anzidetti, è possibile trarre un denominatore comune nell'inquadramento delle politiche locali per la sicurezza, azioni volte al conseguimento di un ordinata e civile convivenza nelle città e nel territorio regionale, in sinergia con le politiche integrate per la sicurezza, azioni volte a fare interagire le politiche locali per la sicurezza con le politiche di competenza statale, all'interno di un unico sistema integrato di sicurezza, anche attraverso la stipula di patti locali.

Riguardo gli strumenti utilizzati per il raggiungimento delle finalità enunciate nelle leggi, valore preminente viene attribuito alle intese e agli accordi con gli organi dello Stato competenti in materia di sicurezza, di cui le stesse Regioni, avvalendosi delle facoltà concesse dal comma III dell'art. 118 della Costituzione, si fanno promotrici.

Particolare attenzione viene data da tutte le legislazioni regionali al ruolo e alle funzioni del Comune che diventa titolare di fondamentali attribuzioni concorrenti alla definizione di un sistema integrato di sicurezza urbana mediante la promozione e la gestione di progetti ad hoc; l'orientamento delle politiche sociali per la riduzione dei fenomeni di devianza; lo svolgimento di azioni positive quali campagne

informativa, interventi di arredo e qualificazione urbana, la vigilanza di quartiere e ogni altra azione volta a ridurre l'allarme sociale.

Quasi tutte le disposizioni regionali puntano essenzialmente a realizzare permanenti forme di cooperazione tra le polizie locali e le forze dell'ordine statali, anche mediante l'uso delle nuove tecnologie e i sistemi di video sorveglianza degli spazi pubblici, e a favorire la migliore gestione dei servizi di polizia municipale e la formazione degli addetti.

Un' ultima considerazione va fatta rispetto agli organismi tecnico- consultivi che le diverse legislazioni regionali istituiscono quali strumenti di supporto, programmazione e consultazione a favore degli organi di governo della Regione.<sup>136</sup> In relazione a tali Organi collegiali la Corte Costituzionale<sup>137</sup>, chiamata ad esprimersi sulla composizione di un Comitato dell'Osservatorio regionale per le politiche della sicurezza istituito dalla legge della Regione Marche<sup>138</sup>, ha censurato la previsione della partecipazione obbligatoria dei Prefetti delle Province regionali e dei rappresentanti dell'ordine giudiziario in quanto in conflitto con l'art. 117, comma II, lett. g) e con l'art. 108, comma I della Costituzione.

Nel caso specifico, ad avviso della Corte, la norma regionale, nell'attribuire nuovi compiti a titolari di uffici statali e configurando i medesimi *ex lege* come componenti necessari di un organo regionale, veniva ad invadere la potestà legislativa esclusiva dello Stato in tema di ordinamento degli organi e degli uffici.<sup>139</sup>

---

<sup>136</sup> Per citarne alcuni : il Comitato tecnico di polizia locale previsto dalla L.R. 24/2003-Emilia Romagna; il Comitato Regionale per la sicurezza Urbana previsto dalla L.R. 4/2003-Lombardia; il Comitato tecnico-consultivo previsto dalla L.R. 12/2003-Campania.

<sup>137</sup> Corte Costituzionale, sentenza 134/2004

<sup>138</sup> L.R. Marche 24 luglio 2002 "Sistema integrato per le politiche di sicurezza e di educazione alla legalità"

<sup>139</sup> P. Bonetti, commento alla sentenza Corte Costituzionale 134/2004, in le Regioni n. 5 /2004

Un discorso a parte va fatto invece per le Regioni a Statuto speciale. Al riguardo occorre infatti precisare che il principio della statualità della pubblica sicurezza già trova testuale deroga nelle disposizioni contenute nello Statuto della Sardegna <sup>140</sup>, della Valle d'Aosta <sup>141</sup>, e della Sicilia <sup>142</sup>. Nei primi due statuti è prevista la delega delle funzioni di tutela dell'ordine pubblico al residente della Regione,; nel terzo è sancito che al mantenimento dell'ordine pubblico provvede il Presidente della Regione a mezzo della polizia dello Stato che dipende disciplinarmente ,nella regione, per l'impiego e l'utilizzazione dal Governo regionale.

## **2.2 La sicurezza integrata e partecipata: I protocolli d'intesa**

Sul presupposto che il diritto alla sicurezza investa necessariamente oltre agli organi statali tradizionalmente deputati al suo mantenimento anche altri attori pubblici e privati, si sviluppa in Italia a partire dalla fine degli anni '90<sup>143</sup> una prassi che vede coinvolti le Prefetture e gli Enti locali nella stipula di intese, accordi, protocolli, contratti e patti aventi ad oggetto nuove forme di collaborazione interistituzionale per la gestione della sicurezza nel territorio urbano.<sup>144</sup>

---

<sup>140</sup> Art. 49 Statuto Sardegna, approvato con l. costituzionale 3/1948

<sup>141</sup> Art. 44 Statuto Valle d'Aosta, approvato con l. costituzionale 4/1948

<sup>142</sup> Art. 31 Statuto Sicilia, approvato con l. costituzionale 2/1948

<sup>143</sup> Agli inizi del 1998 viene siglato a Modena, tra il Sindaco del Comune e il Prefetto, il primo Protocollo d'intesa in materia di sicurezza. Al primo protocollo, quello di Modena, la cui gestazione è durata quasi sei mesi, se ne siano aggiunti molti altri nel giro di pochissime settimane: a Napoli, Cagliari, Rimini, Prato, Trento, Milano, Torino, Bologna, Ferrara, nei comuni della Versilia.

<sup>144</sup> Per quanto riguarda questi ultimi a giugno 2005 risultano essere stati sottoscritti 197 Protocolli, con il coinvolgimento di circa 600 Comuni. (Fonte: Rapporto al Parlamento sullo stato della sicurezza 2005, ex art. 113, l. 121/81)

La gestione pattizia della sicurezza sul territorio è in realtà mutuata dalle esperienze già maturate in altri ordinamenti, in particolare quello francese con i contratti locali di sicurezza.

I Protocolli d'intesa per la sicurezza e la legalità rappresentano l'*istituzionalizzazione* di procedure di comunicazione e di collaborazione, su un modello concordato di governo della sicurezza urbana, tra l'amministrazione comunale (tramite il sindaco) e il rappresentante del governo (prefetto). Prevedono modalità e occasioni formalizzate di scambio di informazioni sulla prevenzione, il contrasto della criminalità e della devianza e le criticità cittadine, concertando i rispettivi ambiti di competenza e di collaborazione.

Premesso che in base alla legge 241/90, art. 15, sussiste per tutte le Pubbliche Amministrazioni la possibilità di concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune, per quanto attiene i Patti siglati con gli Enti locali, la loro fonte più diretta è contenuta nella legge n. 121/1981 che all'articolo 15 prevede: "Le autorità provinciali di pubblica sicurezza, ai fini dell'ordine e della sicurezza pubblica e della prevenzione e difesa dalla violenza eversiva, sollecitano la collaborazione delle amministrazioni locali e mantengono rapporti con i sindaci dei comuni".

Per i patti siglati con le Regioni<sup>145</sup> la fonte principale è rinvenibile nell'art. 118 della Costituzione, comma III, che prevede forme di coordinamento Stato- Regioni

---

<sup>145</sup> Per quanto concerne, invece, gli Accordi con le Regioni nel mese di maggio del 2001 è stato sottoscritto il primo accordo, con la Regione Emilia Romagna, articolato in tre progetti comprendenti la realizzazione di un sistema informativo integrato, l'interconnessione delle Sale Operative delle Forze di polizia e dei Corpi di Polizia municipale, nonché l'aggiornamento professionale congiunto delle Forze di polizia a competenza generale e dei Corpi di Polizia municipale della Regione, unitamente ad altri operatori della sicurezza. Sulla stessa falsariga, sono poi seguiti gli accordi con la Regione Lazio (maggio 2002), con la Regione Toscana (novembre 2002), con la Regione del Veneto (dicembre 2002) e con la Regione Marche (ottobre 2003).

nell'ambito dell'ordine e della sicurezza pubblica <sup>146</sup> e nel D.P.C.M. 12 settembre 2000 che prevede forme di collaborazione permanente tra Stato, Regioni e Enti locali e il cui art. 7, comma III, dispone che il Ministro dell'Interno promuove le iniziative occorrenti per incrementare la reciproca collaborazione tra Stato e Regioni in tema di sicurezza delle città e del territorio e di tutela dei diritti di sicurezza dei cittadini.

In genere, il contenuto dei protocolli d'intesa, in materia di sicurezza urbana è, seppur con le dovute differenze legate al contesto urbano in cui operano, alquanto standardizzato.

I punti qualificanti riscontrabili in tali accordi sono :

- la realizzazione di sistemi integrati informativi finalizzati alla raccolta dei dati relativi alla sicurezza;
- la predisposizione di adeguate misure finalizzate alla creazione di un sistema di coordinamento delle centrali delle forze di Polizia dello Stato e della Polizia Municipale mediante, in genere, l'interconnessione delle Sale Operative delle Forze di polizia e dei Corpi di Polizia municipale;
- l'attività di sostegno per la qualificazione professionale degli operatori della sicurezza con previsione di forme di l'aggiornamento professionale congiunto delle Forze di polizia;

---

<sup>146</sup> Art. 118 Costituzione, comma III:La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato

### **3. LE RECENTI PROPOSTE DI RIFORMA DEL COMITATO PROVINCIALE PER L'ORDINE E LA SICUREZZA PUBBLICA**

Nel 2001, su sollecitazione del Forum italiano per la sicurezza urbana, è stato costituito un gruppo di lavoro costituito congiuntamente dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e dall'Anci, poi integrato con la partecipazione dell' Upi, allo scopo di elaborare una proposta di legge nazionale per regolare il tema della polizia locale volta a delineare gli strumenti normativi utili alla “realizzazione di un sistema integrato di sicurezza delle città e dei territori regionali, comprensiva di una coerente riforma della Polizia locale”.<sup>147</sup>

---

e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'art. 117.

<sup>147</sup> Tale proposta di legge verrà titolata “Disposizioni per il coordinamento in materia di sicurezza pubblica e polizia amministrativa locale e per la realizzazione di politiche integrate per la sicurezza”.

Dal documento di indirizzo approvato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome il 20 giugno 2002 e dal Consiglio Nazionale ANCI in data 26 giugno 2002 si legge : *”Il primo problema riguarda il Comitato provinciale per l’ordine e la sicurezza pubblica che è sempre rimasto, pur con l’inserimento dei Sindaci dei Capoluoghi e dei Presidenti delle Province, organo di consulenza dei Prefetti. Un ruolo che stride con la realtà, sia sul piano formale che sostanziale. Sul piano formale perché è ormai in contrasto con la realtà istituzionale il fatto che Sindaci e Presidenti di Provincia, eletti direttamente dai cittadini, siano consulenti dei Prefetti, sul piano sostanziale perché di fatto, dove si sviluppano politiche locali di sicurezza, il comitato è diventato il luogo di concertazione delle politiche integrate. Inoltre riprendere in mano questo problema, per risolverlo, può dare maggiore organicità a tutto il sistema se si tiene conto che la Conferenza dei Presidenti si è espressa per la creazione di un luogo istituzionale regionale di confronto/concertazione per la realizzazione di politiche integrate di sicurezza, presieduto dal Presidente della Regione, e con la partecipazione, oltre ai Sindaci dei capoluoghi e ai Presidenti di provincia, delle Autorità provinciali di pubblica sicurezza.*

*Una ipotesi potrebbe essere quella di restituire il Comitato provinciale per l’ordine e la sicurezza pubblica alla sua originaria funzione e composizione, quella di organo di raccordo interno all’amministrazione dello stato, e di prevedere, invece, a livello Provinciale e Regionale la convocazione periodica di Conferenze Provinciali e Regionali per la sicurezza (almeno una volta al mese per le provinciali, tre all’anno per le regionali) per iniziativa del Sindaco del capoluogo e del Prefetto, nel primo caso, e per iniziativa del Presidente della Regione e del Ministro dell’Interno, nel secondo”.*

Per quanto attiene l'argomento principale di questo lavoro, il ruolo del Prefetto nel sistema della sicurezza e le funzioni del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, dallo stralcio riportato sopra si possono evincere alcuni punti nodali su cui si fondano le rivendicazioni degli organismi rappresentativi di Regioni, Province e Comuni.

Prima di tutto l'aspirazione ad una rivisitazione del ruolo del Comitato non più organo ausiliario del Prefetto bensì vero e proprio organo di concertazione delle decisioni da assumere in materia di sicurezza pubblica. La critica più rilevante che viene mossa all'attuale configurazione dell'Organo sembra essere quella di non tener conto dei mutamenti che nel frattempo sono intervenuti nell'ordinamento della Repubblica. Non essendo più concepibile, in un quadro ordinamentale sostanzialmente paritario, che i rappresentanti delle Autonomie locali fungano da meri consulenti del rappresentante dello Stato nella determinazione di decisioni che investano tematiche, quali quelle della sicurezza urbana, che più direttamente coinvolgono le aspettative dei cittadini delle comunità locali. In secondo luogo, nel documento d'indirizzo viene prospettata la possibile creazione di un' organismo parallelo al Comitato, una sorta di Conferenza permanente, Regionale e Provinciale, sulla sicurezza che diventi la sede istituzionale per la discussione e decisione sulle politiche generali inerenti l'ordine e la sicurezza. In tal modo il Comitato potrebbe tornare ad occuparsi esclusivamente delle questioni tecniche e in qualità di organismo di raccordo interno delle amministrazioni statali.

L'attività del gruppo di lavoro citato, seguendo gli obiettivi posti dal documento d'indirizzo, ha predisposto un disegno di legge denominato "Disposizioni per il coordinamento in materia di sicurezza pubblica e polizia amministrativa locale e per la realizzazione di politiche integrate per la sicurezza" e formalmente adottato

dalla Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome nella seduta dell'9 maggio 2003, dall'Associazione nazionale dei comuni italiani (Anci) nella seduta del 29 maggio 2003 e, dall'Unione delle province d'Italia (Upi) in data 8 maggio 2003.<sup>148</sup>

Il disegno di legge è stato presentato al Governo in sede di Conferenza unificata per poi essere presentato, senza esito, in Parlamento nel 2004 su iniziativa dei Consigli Regionali delle Marche e dell'Emilia Romagna ai sensi dell'art. 121 Costituzione, come proposta di legge d'iniziativa regionale.

Il medesimo testo con alcune piccole modifiche<sup>149</sup> è stato nuovamente presentato in Parlamento, approdando alla Camera dei deputati il 23 maggio 2006 su iniziativa di alcuni deputati dell'area politica di maggioranza.<sup>150</sup>

In relazione al presente studio, esamineremo soltanto alcuni articoli del disegno di legge che ha una portata più vasta investendo molteplici aspetti della materia sicurezza.<sup>151</sup>

Facendo propria l'impostazione contenuta nel Documento d'indirizzo esaminato in precedenza, la proposta di legge dispone all'art. 5<sup>152</sup> l'istituzione di

---

<sup>148</sup> Alla proposta di legge ha dato la sua formale adesione il Forum italiano per la sicurezza urbana, associazione di comuni, province e regioni, a cui aderiscono, tra gli altri, le città di Torino, Genova, Milano, Bologna, Firenze, Ancona, Roma, Napoli e Bari e le regioni Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Emilia - Romagna, Marche, Toscana, Abruzzo, Molise, Lazio e Campania.

<sup>149</sup> Nel 2003, anche le organizzazioni sindacali confederali e di categoria di CGIL, CISL e UIL hanno dato la loro adesione al progetto di legge suggerendo, nel contempo, la necessità di una migliore formulazione degli articoli 12, 13 e 14. Si è così arrivati a una nuova stesura condivisa dei tre articoli, recepita integralmente nella proposta di legge presentata alla Camera dei deputati il 27 giugno 2006 (Atti Camera C. 883) e in pari data al Senato (Atti Senato n. 356).

<sup>150</sup> Alla Camera per l'iniziativa dei deputati Incostante, Marone, La Forgia, Amici, Giovannelli, Lumia.

Al Senato per l'iniziativa del senatore Barbolini

<sup>151</sup> Il disegno di legge è composto da 22 articoli ed è diviso in due parti. La prima parte riguarda fondamentalmente i rapporti tra comuni, province, regioni e autorità di pubblica sicurezza, con la finalità di realizzare politiche integrate di sicurezza. La seconda riguarda la collaborazione tra polizie nazionali e locali, ovvero il tema più specifico del coordinamento tra sicurezza pubblica e polizia amministrativa.

Conferenze provinciali e regionali per l'attuazione di politiche integrate per la sicurezza e all'art. 22 <sup>153</sup> prevede la sostituzione del secondo comma dell'art. 20 della legge 121/81.

In relazione alle Conferenze va rilevato che si quelle Provinciali che quelle Regionali devono essere istituite con una legge Regionale. La prima, ricalca fedelmente la composizione del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica con l'eccezione della formalizzazione della presenza dei comandanti della polizia municipale e della polizia provinciale. Il potere di convocazione è riservato al

---

<sup>152</sup> Art. 5: La legge regionale disciplina, ai fini della realizzazione delle politiche integrate per la sicurezza di cui all'articolo 1:

a) l'istituzione presso i comuni capoluogo di provincia della conferenza provinciale per la sicurezza;

b) l'istituzione della conferenza regionale per la sicurezza.

2. La conferenza provinciale di cui al comma 1, lettera a), è composta dal sindaco del comune capoluogo, dal presidente della provincia e dagli altri sindaci di volta in volta interessati alle specifiche problematiche di sicurezza in esame. Alla conferenza partecipano le autorità provinciali di pubblica sicurezza, il comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri, il comandante della zona territoriale del Corpo della guardia di finanza e i comandanti di polizia municipale e provinciale degli enti locali interessati. La conferenza è convocata dal sindaco del capoluogo, su ordine del giorno concordato con il presidente della provincia e con il prefetto, ogni qual volta se ne ravvisi l'opportunità e comunque almeno due volte l'anno. La conferenza è sede di confronto per la definizione e la verifica degli accordi locali di cui all'articolo 4.

3. La conferenza regionale di cui al comma 1, lettera b), è composta dal presidente della regione, che la presiede, dai sindaci dei comuni capoluogo di provincia e dai presidenti delle province coadiuvati, ove necessario, dai rispettivi comandanti della polizia locale, dalle autorità provinciali di pubblica sicurezza, dal comandante regionale e dai comandanti provinciali dell'Arma dei carabinieri, dal comandante regionale e dai comandanti territoriali del Corpo della guardia di finanza. La conferenza è convocata, in seduta plenaria, almeno due volte l'anno e può essere convocata per aree territoriali sub-regionali, dal presidente della regione, su ordine del giorno concordato con il prefetto del capoluogo regionale. La conferenza è sede di confronto per la definizione e la verifica degli accordi di cui all'articolo 4.

4. Le conferenze di cui al presente articolo possono riunirsi in sessione con i rappresentanti degli uffici giudiziari per esaminare, in connessione con le problematiche della sicurezza, i problemi di funzionalità operativa delle strutture giudiziarie e penitenziarie della regione.

5. Alle conferenze di cui al presente articolo possono essere invitati altri soggetti pubblici o associativi, interessati ai singoli oggetti in discussione.

<sup>153</sup> Alla legge 1 aprile 1981, n. 121, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni: << all'articolo 20, il secondo comma è sostituito dal seguente: Il comitato è presieduto dal prefetto ed è composto dal questore, e dai comandanti provinciali dell'Arma dei carabinieri, del Corpo della guardia di finanza e del Corpo forestale dello Stato >>; il quinto comma è abrogato;

sindaco del capoluogo di provincia, che è anche il presidente della conferenza, mentre l'ordine del giorno è concordato con il presidente della provincia e con il prefetto.<sup>154</sup>

La conferenza regionale è composta invece dal presidente della regione, che la presiede e la convoca, dai sindaci dei comuni capoluogo di provincia e dai presidenti delle province coadiuvati, ove necessario, dai rispettivi comandanti della polizia locale, dalle autorità provinciali di pubblica sicurezza, dal comandante regionale e dai comandanti provinciali dell'Arma dei carabinieri, dal comandante regionale e dai comandanti territoriali del Corpo della guardia di finanza.

A differenza dei Comitati provinciali sono previste per le Conferenze, provinciali e regionali, almeno due convocazioni obbligatorie per anno. La composizione ordinaria di entrambe potrà essere allargata ai rappresentanti degli uffici giudiziari e ad altri soggetti pubblici o associativi interessati ai singoli oggetti in discussione.<sup>155</sup>

L'art. 22 del disegno di legge dispone l'abrogazione del quinto comma<sup>156</sup> e la sostituzione del secondo comma dell'articolo 20 della legge n. 121 con il seguente: « Il comitato è presieduto dal prefetto ed è composto dal questore, e dai comandanti provinciali dell'Arma dei carabinieri, del Corpo della guardia di finanza e del Corpo forestale dello Stato ».

L'intento del disegno di legge è dunque quello di riportare il Comitato Provinciale alla sua originaria configurazione (quella della prima stesura dell'art. 20

---

<sup>154</sup> Art. 5 , comma II., vedasi nota 11 per il testo.

<sup>155</sup> Art. 5 , comma IV e V., vedasi nota 11 per il testo

<sup>156</sup> Art. 20, V comma : alla convocazione e alla formazione dell'ordine del giorno del comitato provvede il prefetto. La convocazione è in ogni caso disposta quando lo richiede il sindaco del comune capoluogo di provincia per la trattazione di questioni attinenti alla sicurezza della comunità locale o per la prevenzione di tensioni o conflitti sociali che possono comportare turbamenti dell'ordine o della sicurezza pubblica in ambito comunale. Per la trattazione delle medesime questioni, su richiesta del sindaco, è altresì integrato, ove occorra, l'ordine del giorno del comitato (questo comma è stato aggiunto dall 'art. 160, D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, nel testo integrato dal D.Lgs. 27 luglio 1999, n. 279).

della legge 121/81) di organo di consulenza del Prefetto composto dai rappresentanti delle tre forze di polizia, integrate dal Corpo forestale dello Stato, spostando l'asse delle decisioni nel campo delle politiche della sicurezza in seno alle costituite Conferenze ove preminente risulta il ruolo delle autonomie locali.

Qualora attuata, questa riforma verrebbe a svuotare di contenuto la responsabilità generale del Prefetto del mantenimento della sicurezza in Provincia e a inficiare il suo potere di coordinamento, che attiene non solo alle azioni delle forze di polizia, ma anche a quelle poste in essere dagli attori istituzionali, e non , locali.

## **BIBLIOGRAFIA**

### **TESTI/RIVISTE:**

**AA.VV.**, Il Nuovo ordinamento della Repubblica, Milano 2003

**Bachelet**, voce Coordinamento in "Enciclopedia del diritto" Milano 1962

**Balsamo-Lauro**, il Prefetto della Repubblica, Maggioli 1992.

**Balsamo**, L'amministrazione periferica dello Stato tra decentramento e sussidiarietà, in *Instrumenta*, n. 11, 2000

**Bonetti**, Le leggi regionali su materie concernenti la sicurezza devono rispettare la potestà legislativa statale circa le forme di coordinamento tra Stato e Regioni in materia di ordine e sicurezza pubblica, *le Regioni* n. 5/2004

**Bonetti**, Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione, in *Le Regioni*, 2002

**Braccesi**, *Sicurezza Urbana*, Bologna

**Buoncrisiano**, *Ricostruire lo Stato*, Roma 2005

**Buoncrisiano**, I problemi della sicurezza nelle città italiane, in *La voce delle autonomie*, n. 2-3, 1998

**Camerlengo**, Pubblica sicurezza statale e polizia amministrativa locale tra ordine pubblico e sviluppo economico, in Le Regioni, n. II, 2002

**Carboni**, L'inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità, Milano 1970

**Colacito**, voce Sicurezza, in Enciclopedia del diritto Roma 1992

**Corso**, voce Ordine pubblico nel diritto amministrativo, in Digesto delle Discipline pubblicistiche

**Di Raimondo**, Il Sistema dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, Padova 1984.

**Famiglietti**, Sicurezza pubblica e pubblica sicurezza tra esigenze di esercizio unitario e gestione in ambito locale, Rivista di polizia III-IV 2004

**Fiasco**, La sicurezza urbana, Milano 2001

**Foà**, voce Sicurezza pubblica, Digesto delle discipline pubblicistiche, Torino 1999

**Fragola, Atzori, Scandone**, Lineamenti del Diritto di Polizia, Padova 1992

**Galli**, Corso di diritto Amministrativo, Padova, 2004

**Gallitelli**, intervento al Seminario: "I rapporti tra le autorità di pubblica sicurezza alla luce dei nuovi accordi derivanti dai protocolli d'intesa con gli enti locali", Roma 199; in I Quaderni della Scuola Superiore Amministrazione dell'Interno, 1999

**Giovenco**, L'ordinamento comunale, Milano 1983

**Giovenco**, Il Prefetto organo di governo nella provincia, Amministrazione Civile, 1961

**Landi**, voce pubblica sicurezza, in Enciclopedia del diritto Milano 1988

**La Monica, Marini, Mazza, Riondato**, Manuale di diritto di polizia

**Lanzello**, **Zandri**, Manuale di pubblica sicurezza, Rimini 1996

**Lauro-Madonna**, Il Prefetto della Repubblica, tra Istituzioni e Società, Maggioli 2005

**Massa**, Sicurezza urbana, Bologna 1999

**Melis**, Storia dell'amministrazione italiana, Bologna 1996

**Mone**, L'Amministrazione della pubblica sicurezza e l'ordinamento del personale, Roma 1994

**Meoli**, Sicurezza ed Enti locali, in Amministrazione Civile, n. 1, 2003

**Mosca**, Sicurezza di prossimità e di comunità per i cittadini, Rivista di Polizia II-III, 2003

**Mosca** , Sicurezza un patrimonio che appartiene a tutti, in Amministrazione civile n. 12, 2002

**Mosca**, Il Coordinamento delle forze di polizia, Padova 2003

**Mosca**, Profili strutturali del nuovo ordinamento della polizia italiana, Latina 1981

**Mosca**, Le competenze delle forze di polizia: gli ambiti funzionali o per materia, Rivista di polizia, n. 10 , 2004

**Mosca**, Presentazione al volume Autorità di PS e Protocolli d'intesa con gli enti locali. Quaderni SSAI vol. II 1999

**Neoli**, Il Prefetto nell'Ordinamento italiano, Firenze 1977.

**Notaro - Serafini**, Sicurezza civile e protezione della popolazione , Itinerari Interni n. 13/2005

**Romano**, Il ruolo, di coordinamento del Prefetto tra storia e prospettive future, Insumenta, n. 24, 2004

**Sandulli**, Manuale di diritto amministrativo, Napoli 1989,

**Sepe, Mazzone, Portelli, Vetrutto**, Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana, Roma 2003

**Torretta**, Diritto alla sicurezza e diritti e libertà della persona:un complesso bilanciamento costituzionale,in AA.VV., Diritti fondamentali e Costituzione Milano 2003

**Virga**, La potestà di polizia , Milano 1954

**Zanobini**, Corso di diritto amministrativo, Milano 1959

## **DOCUMENTI:**

**Atti del Convegno**, Forum Italiano per la Sicurezza Urbana, "Università, Ricerca, Amministrazioni Locali e Regioni: Migliorare la Sicurezza delle Città", Napoli 10 luglio 2002

**Atti del Convegno**, Comune di Beinasco, "Politiche di sicurezza urbana: ruolo della polizia locale",Beinasco 16 maggio 2003

**Atti del Convegno**, Consiglio di Stato, "Il Prefetto alla luce dei nuovi orizzonti dell'ordinamento", Roma 4 maggio 2004

**Atti del Convegno** Nazionale, A.n.f.a.c.i., "Istituzioni,Società civile e coesione", Lucca 7-8 ottobre 2005

**Atti del Seminario**, S.S.A.I., “Autorità di pubblica Sicurezza e Protocolli d’Intesa con gli Enti locali”, Roma 22 febbraio 1999

**Audizione** del Ministro dell’Interno alla Commissione I, Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, Roma 20 giugno 2006.

**Direttiva** del Ministro dell’Interno per l’attuazione del coordinamento e della direzione unitaria delle Forze di Polizia, marzo 2000

**Direttiva** del Ministro dell’Interno per l’attuazione del coordinamento e della direzione unitaria delle Forze di Polizia , 12 febbraio 2001

**Direttiva** del Capo del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Ministero dell’Interno, 3 marzo 2004

**Direttiva** del Capo Dipartimento Affari Interni e Territoriali, Ministero dell’Interno, 15 marzo 2005

**Direttiva** Generale Ministro dell’Interno per l’attività amministrativa e per la gestione , Anno 2002

**Direttiva** Generale Ministro dell’Interno per l’attività amministrativa e per la gestione , Anno 2003

**Direttiva Generale** Ministro dell’Interno per l’attività amministrativa e per la gestione , Anno 2006

**Direttiva** Ministro dell’Interno per il riassetto dei comparti di specialità delle Forze di polizia, 28 aprile 2006

**Documento di indirizzo** in tema di “sicurezza urbana e polizia locale”, approvato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome il 20 giugno 2002 e dal Consiglio Nazionale ANCI in data 26 giugno 2002

**Progetto di legge** , “Delega al Governo per il riordino della polizia locale” Atto Camera n. 175, XV Legislatura

**Progetto di legge** , “Disposizioni per il coordinamento in materia di sicurezza pubblica e polizia amministrativa locale e per la realizzazione di politiche integrate per la sicurezza” Atto Camera n. 883, XV Legislatura

**Progetto di legge** , “Legge quadro in materia di polizia locale” Atto Camera n. 1021, XV Legislatura

**Rapporto** sullo Stato della Sicurezza in Italia 2005

**Relazione** al Parlamento sull’attività delle forze di polizia, sullo stato dell’ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata, Ministero dell’Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, anno 2002

**Relazione** al Parlamento sull'attività delle forze di polizia,sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata, Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, anno 2003

**Relazione** al Parlamento sull'attività delle forze di polizia,sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata, Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, anno 2004

**Relazione** Direzione Investigativa Antimafia , I° semestre 2004