
Estratto

Estratto da un prodotto in vendita su **ShopWKI**, il negozio online di Wolters Kluwer Italia

Vai alla scheda →

Wolters Kluwer opera nel mercato dell'editoria professionale, del software, della formazione e dei servizi con i marchi: IPSOA, CEDAM, Altalex, UTET Giuridica, il fisco.



Wolters Kluwer

CAPITOLO I

IL DIRITTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA: GENESI DELL'ATTIVITÀ DI POLIZIA, SUE PREROGATIVE, FUNZIONI E MODELLI POLITICO-OPERATIVO

di Pierluigi Zarra¹

SOMMARIO

1. Genealogia dell'attività di polizia. Evoluzione storica e giuridica delle funzioni di Polizia. Dall'epoca feudale, al pensiero liberale sino all'avvento Costituzionale. – 2. La polizia amministrativa, la polizia di sicurezza, la polizia di giudiziaria. Distinzioni concettuali e funzionali. – 3. Le mansioni della polizia di sicurezza. – 4. Aspetti normativi: le fonti del diritto di pubblica sicurezza. – 5. Profili oggettuali: le aree d'intervento della funzione di polizia di sicurezza. – 6. L'Autorità Nazionale di Pubblica Sicurezza: il Ministro dell'Interno. – 6.1. Il Comitato Nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica. – 7. L'Autorità Provinciale di Pubblica Sicurezza: il Prefetto. – 7.1. L'Autorità Provinciale di Pubblica Sicurezza: Il Questore. – 7.2. Il Comitato Provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica e il Comitato metropolitano. – 8. L'Autorità Locale di Pubblica di Pubblica Sicurezza: il Dirigente del Commissariato di P.S. e il Sindaco. – 8.1. Il Sindaco e i suoi provvedimenti nella veste di Autorità Locale di Pubblica Sicurezza. – 8.2. Le altre Autorità di Pubblica Sicurezza: il Rettore e l'Autorità marittima. – 9. Le Forze di Polizia, la Forza Pubblica, Forze dell'Ordine e Forze Armate. Nuove prospettive di tutela e di azione con il D.L. 11 aprile 2025, n. 48, convertito nella Legge 9 giugno 2025, n. 80. – 10. Gli Ufficiali e gli Agenti di Pubblica Sicurezza. I rispettivi poteri e le novità del D.L. 11 aprile 2025, n. 48, convertito nella Legge 9 giugno 2025, n. 80. – 10.1. La Polizia Locale e Provinciale e la loro funzione di ausilio per la pubblica sicurezza. – 11. Le attività di polizia: la prestazione di soccorso in caso di pubblici e privati infortuni. – 12. La composizione bonaria di privati dissidi. – 13. La struttura organizzata del Dipartimento di Pubblica Sicurezza.

1. *Genealogia dell'attività di polizia. Evoluzione storica e giuridica delle funzioni di Polizia. Dall'epoca feudale, al pensiero liberale sino all'avvento Costituzionale*

Il concetto semasiologico di polizia consente l'evocazione e il risalto di quella imprescindibile relazione che intercorre tra **attività, funzioni e mansioni** a questa attribuita rispetto all'**organizzazione pubblica**, concepita come l'**insieme e la connessione tra aspetti del mondo giuridico e sociale** che si riverberano all'interno dei rapporti tra i singoli, i gruppi, le comunità e le Autorità statali.

La **polizia**, termine di derivazione greca "*politeia*", stava ad indicare gli elementi caratterizzanti dell'aspetto **politico-amministrativo della città**, della *polis*; vale a dire l'organizzazione

¹ Pierluigi Zarra è Commissario della Polizia di Stato; già Avvocato del Foro di Roma, Dottorando del XXXVII ciclo in Scienze Giuridiche presso le Università di Foggia e Siena; Specializzato in Professioni Legali presso l'Università "Sapienza" di Roma.

e l'**ordinamento politico dello Stato**². In verità, sin dalla propria origine, il concetto di polizia ha inteso manifestare quel **legame simbiotico con l'ordinamento giuridico** e la complessa **struttura organizzata degli organi di governo** che ne contraddistinguono la società. In questa prospettiva, ben si intende la ragione per cui l'attività di polizia abbia assunto una specifica "qualifica" e una precipua posizione per la nascita e lo sviluppo dello Stato moderno³.

Nel **periodo feudale**, che si caratterizza per "l'incompiutezza del potere politico"⁴, ovvero sia per la parcellizzazione della sovranità, questo fattore ha consentito la transizione verso l'**assolutismo monarchico**.

Le **ordinanze di polizia** rappresentano il principale strumento di questa trasformazione politica, agevolando il potere di **accentramento monarchico** e adoperate per garantire l'**ordine e la sicurezza pubblica** in contesto di frammentazione sociale.

Con l'avvento della **borghesia mercantile** e il repentino sviluppo dell'ordinamento giuridico, seppur carente di quei requisiti di **indifferenziazione dei poteri** per il monarca, questi esercita il potere di emanazione delle ordinanze di polizia al fine di **preservare l'ordine e la sicurezza**, intese come garanzia della **pace e tranquillità sociale**. Le ordinanze di polizia furono strumenti idonei ad **integrare la normativa speciale** in deroga alle **leggi consuetudinarie**, scritte o orali, popolari e feudali. Per queste ragioni, detti strumenti hanno fatto emergere quella stretta **correlazione tra la polizia e l'amministrazione**, riversandosi anche su quegli aspetti concernenti la giurisdizione, ossia l'attività amministrativa in senso stretto⁵, ragion per cui si può asserire che l'ordinamento giuridico coincide perfettamente con il c.d. *ius politaiae*.

L'identificazione tra lo Stato e la polizia si evolve ulteriormente, a partire dal XVII secolo, nella concezione dello **Stato di polizia**. Tra i presupposti caratterizzanti questa fase vi è la variazione della nozione stessa di polizia che incide nuovamente, sempre in modo diretto, sulla composizione e organizzazione dell'ordinamento statale. Se nell'epoca dell'assolutismo monarchico, la polizia viene concepita come **stato di ordine e sicurezza**; detta concezione muta nella prospettiva dello Stato di polizia, per cui la sua finalità non si concentra esclusivamente sull'**allontanamento dei mali** che turbano l'ordinato e regolare **svolgimento della quotidianità** o quelle componenti che risultano idonee a **porre in pericolo** la sicurezza e la tranquillità collettiva, ma sul raggiungimento di una **felicità diffusa** e comune, concepita quale serenità e felicità del singolo, esponente della comunità dello Stato. L'innovata attribuzione statale di assicurare la serenità dei suoi sudditi prevede insitamente il potere d'**intromissione nella sfera intima e privata** dei soggetti⁶.

Da qui si pongono in risalto quelle specifiche attitudini autoritative nel **disporre limiti, doveri, divieti, obblighi, autorizzazioni** per le attività comuni che prima erano totalmente libere⁷. L'intervento del monarca è funzionale al benessere della collettività, per cui, avvertendo il dovere di assicurare ai propri sudditi la sicurezza e la felicità.

² G. SABATINI, voce *Polizia*, in *Il nuovo Digesto delle discipline pubblicistiche*, Milano, 2010, 1183 ss.

³ A. CHIAPPETTI, voce *Polizia (dir. pubblico)*, *Enc. Dir.*, Milano, 1987, 121 ss.

⁴ P. GROSSI, *L'Europa del diritto*, Bari, 2007, 12 ss.

⁵ M. LA MONICA, L. MAZZA, G. MARINI, S. RIONDATO, *Manuale del diritto di polizia*, Milano, 1993, 26.

⁶ G. CORSO, *L'ordine pubblico*, Bologna, 1979, 118 ss.

⁷ M. LA MONICA, L. MAZZA, G. MARINI, S. RIONDATO, *Manuale del diritto di polizia*, cit., 28 ss.

Lo sviluppo delle teorie libertarie, poi fatte proprie dalla borghesia, ha compromesso la struttura dello Stato assoluto, rinsaldata propriamente sul **fine di polizia**⁸. L'evoluzione di queste tesi ha prospettato una complessiva **rivisitazione dell'apparato statale**, ormai incentrato su principi di **separazioni dei poteri**, sul dogma della **legalità** dell'azione politica e amministrativa e sulla preminenza della **funzione legislativa**. In particolare, l'attuazione della disaggregazione dei poteri si interseca fattivamente sulla posizione di "prestigio" ed assolutistica del sovrano, cui cumulavano tutti i poteri e, di contro, impone la **divisione del potere legislativo ed esecutivo anche mediante le ordinanze di polizia**. Si partecipa, dunque, ad un progressivo **coinvolgimento del potere legislativo** all'integrale gestione dell'**attività amministrativa**⁹.

L'istituzione di un organo rappresentativo, cui demandare la cura del potere legislativo, ha apportato la necessità di **giustificare e collegare qualsiasi intervento autoritativo** e autoritario dello Stato nella sfera del singolo individuo al **perseguimento di una finalità di polizia**. Ebbene, il primato del principio di legalità dell'attività amministrativa conduce l'**attività di polizia ad annoverarsi tra le prerogative dell'organo legislativo**, attraverso cui definire intenti comuni e generali, avvalendosi dell'attività di amministrazione per il raggiungimento dei predetti fini.

In proposito, l'attività di polizia è **partecipe all'articolazione** di una delle tante **funzioni amministrative**, pur sempre separata e distinta da quella legislativa, rilegata all'**apparato esecutivo**, diretto a preservare la serenità, la pace e la sicurezza dell'ordine collettivo, ma **vincolata e condizionata** al completamento dei suoi fini **in ossequio ai limiti di legge**.

Considerata la separazione dei poteri che ha inserito il potere di polizia nel potere esecutivo, appare opportuno soffermarsi sulla **smaterializzazione ideologica dello Stato di polizia** che sembra regredire al solo **criterio del fine** a cui questo è ora correlato¹⁰. Seguendo questo nuovo approccio liberale, per polizia deve intendersi quell'attività pubblica partecipe dell'amministrazione interna che si esplica con la limitazione e regolamentazione di attività di persone fisiche o giuridiche, anche mediante l'uso della forza o di altri mezzi di coazione, onde preservare *"il tutto sociale e le sue parti contro danni che possono provenire dall'attività umana"*¹¹.

L'attività di polizia risulta **incidente sulle attività dei privati**, circoscrivendole o regolandole attraverso **comandi e sanzioni**, ogniquale volta dette attività private possono **esporre la collettività, i terzi e lo Stato a fonti ed a fattori di pericolo**. È da rilevare come l'attività di polizia assolva ad una **"funzione negativa"**, vale a dire di **conservazione**, combattendo tutte quelle deviazioni dallo stato di ordine e qualsiasi **minaccia per l'ordine pubblico**, salvaguardando quest'ordine in conformità alle **leggi** e nell'interesse delle **Istruzioni**.

L'epoca fascista e dei governi totalitari segnano lo spartiacque con il pensiero liberale concernente l'attività e il potere di polizia, sicché quest'ultimo subisce una **rielaborazione in chiave assolutistica**, funzionalmente proteso alle **prerogative del Regime fascista**, incentrato sulla difesa dell'Autorità dello Stato.

⁸ Il superamento dello Stato assoluto ha comportato il complessivo svilimento del preesistente concetto e delle funzioni di polizia.

⁹ M. LA MONICA, L. MAZZA, G. MARINI, S. RIONDATO, *Manuale del diritto di polizia*, cit., 30.

¹⁰ E. PRESUTTI, *Polizia di pubblica sicurezza e polizia amministrativa. Scopi, organizzazione e mezzi d'azione*, in *Arch. Giur.*, LZV, 1900, 83 ss.

¹¹ O. RANELLETTI, *Il concetto della polizia di sicurezza*, cit., 451 ss.

Il potere di polizia si orienta a finalità di **controllo sociale**, specie per la manifestazione delle **libertà garantite dallo Statuto Albertino**. Nell'ottica accentratrice dei poteri statali, come attuata dal Regime fascista, l'immanenza del potere di polizia raggiunge la sua massima espressione, poi concretizzata nell'incremento di questi poteri quali **effettiva limitazione alle libertà**, seppur **nel rispetto del principio di legalità formale**. Tutto ciò si compie mediante una **iper-valorizzazione delle finalità di polizia**; pensiero che si consolida nella legislazione all'epoca vigente, attraverso la rinnovata definizione di ordine pubblico.

Gli interventi di polizia attuati in quel periodo storico sono diretti a limitare effettivamente ogni libertà che potesse arrecare un pregiudizio per *“la vita indisturbata e pacifica dei positivi orientamenti politici sociali ed economici che costituiscono l'essenza del regime”*¹²; di talché gli obiettivi di **mantenimento e conservazione dell'ordine pubblico** formano il **presupposto operativo** che legittima il Regime a servirsi del potere di polizia per **circoscrivere l'insorgenza** di eventuali **fenomeni oppositivi** all'espansione del Regime e della sua ideologia fascista.

Non è alquanto casuale la pubblicazione del **Testo Unico delle Leggi di Pubblica sicurezza**, normativa che ben si coniuga agli intendimenti sopra esposti, è strumento indispensabile cui **giustificare quei controlli** e quelle **limitazioni alle riunioni**, agli **spettacoli** e agli **intrattenimenti pubblici** ed agli **esercizi pubblici**, all'accesso degli **stranieri**, alla circolazione delle **persone pericolose socialmente**¹³. L'esclusivo asservimento al potere di polizia, per legittimare interventi di ordine pubblico, non trova motivo di esistere con l'avvento della **Repubblica e con la Costituzione**. Si assiste, dunque, alla **ristabilizzazione del rapporto binario tra Stato e cittadino**, ove si predilige la **tutela e la centralità dell'individuo**, quale portatore di **diritti inviolabili**. Questo mutamento epocale incentiva la **rilettura** – in chiave garantista e democratica – del **potere amministrativo** in generale e, nello specifico, **di polizia**. Le esigenze di ordine pubblico non rivestono più quella specifica posizione che detenevano all'interno delle dinamiche dell'ordinamento ante-costituzione. Questa nuova concezione si materializza poi nel nuovo sistema costituzionale, basato su una **diversa qualificazione dei risvolti del potere di polizia**, a cui si impone di calibrare la propria attività in rapporto a **ogni libertà costituzionalmente ammessa**, su precisi parametri, l'intervento di Polizia. Le limitazioni all'operatività del sistema di polizia e, in via prioritaria, al suo intervento viene assicurato mediante la predisposizione di un articolato sistema di **riserva di legge e di giurisdizione**. Basti pensare alla **riserva di legge assoluta**, prevista per gli artt. 13 e 21 Cost. La presenza di questa riserva di legge assolve a una **funzione di garanzia per i cittadini**, in modo tale che sia esclusivamente un **atto legislativo** a gestire e **circoscrivere il campo di azione** di un plausibile intervento **del potere pubblico di polizia**, impedendo che possano verificarsi **abusi** incidenti, in modo arbitrario, sulle libertà costituzionalmente orientate. La Carta costituzionale non prevede solo la riserva di legge assoluta, ma anche quella **rinforzata**, così come avviene per la **libertà di circolazione e riunione** (artt. 16 e 17 Cost.).

Per queste tipologie, si stabilisce quali siano i casi in cui la legge può consentire una limitazione alla libertà da parte del potere pubblico. Discorso simile deve effettuarsi correlativamente alla **riserva di giurisdizione**, per cui le libertà possono effettivamente subire delle **restrizioni definitive** qualora avvenga un controllo da parte dell'Autorità giudiziaria.

¹² G. CORSO, voce *Ordine pubblico (dir. pubbl.)*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1988, 1060 ss.

¹³ P. BARILE, *La pubblica sicurezza*, in *La pubblica sicurezza*, in *Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, Vicenza, 1967, 26 ss.

Volgendo alle conclusioni sull'analisi del potere di polizia, qui messo in evidenza, emerge quel complessivo **ridimensionamento** del concetto di polizia ad opera dalla Costituzione. In questo senso, l'attitudine e la **vocazione impositiva e limitativa del potere di polizia non può materializzarsi in una qualsiasi circoscrizione delle libertà** – in virtù delle finalità di interesse pubblico perseguite – ma deve necessariamente essere considerato come un **mezzo proporzionato e adeguato al fine**, dunque, **conforme al dettato Costituzionale**, pertanto, rigoroso verso il sistema delle **riserve di legge e di giurisdizione**.

2. *La polizia amministrativa, la polizia di sicurezza, la polizia di giudiziaria. Distinzioni concettuali e funzionali*

Conclusa la ricostruzione storica sul potere di polizia, risulta indispensabile approfondire quegli aspetti che costituiscono l'elemento cardine per una **definizione concettuale**, nonché classificatoria, **delle funzioni di polizia**. È chiaro che il concetto di polizia, in uno Stato di diritto, sta ad indicare quella **particolare attività dell'amministrazione che si occupa di apportare limitazioni** in grado di **interferire i diritti e le libertà**, impedendo o conformando l'esercizio di **un'attività privata**, nell'ottica di tutela delle stesse e di un **interesse pubblico predeterminato e perseguito in concreto**.

La polizia assolve, inoltre, anche da una **funzione di natura "negativa"**, da considerarsi nella propensione preventiva della medesima, per l'impedimento di quei fatti/eventi che possono risultare **pregiudizievoli per l'ordine giuridico e sociale**.

La polizia può assumere essenzialmente **tre funzioni**: la **polizia amministrativa**, la **polizia giudiziaria** e la **polizia di sicurezza**¹⁴.

La **polizia amministrativa**¹⁵ si compone dell'insieme di quelle attività demandate alla P.A. volte a **far osservare quei limiti imposti dalla legge o dai regolamenti per le attività private**, onde impedire che queste possono **causare danni per la società e per la collettività**.

La **polizia giudiziaria** si differenzia dalla polizia amministrativa per la diversa **tipologia dello scopo perseguito**, in quanto la polizia giudiziaria mira a **prendere cognizione di fatti di reato**, a svolgere **attività di indagini** per assicurare i **responsabili dei crimini alla giustizia**, ragion per cui è pacifico considerare che la sua funzione sia **asservita e circoscritta all'applicazione della normativa penale**.

Se, per un verso, la polizia amministrativa segue quel **finalismo di tutela dell'ordine e della tranquillità sociale**, ossia la **sicurezza** delle persone, della **proprietà**, della **moralità** contro atteggiamenti illeciti del privato¹⁶; la polizia giudiziaria si impegna allorché l'**attività antigiuridica illecita si è già realizzata**, per cui il suo intervento è finalizzato all'**irrogazione di una sanzione penale**, altresì ad esigere un eventuale **risarcimento del danno** per la complessiva reintegrazione dell'interesse giuridico leso.

Vista l'imponente attività assolta dalla polizia amministrativa, considerata l'estensione delle aree di interesse, specie per le **funzioni di profilassi** che comprendono anche il **demanio**, le **strade**, **sanità e commercio**, si è prospettata un'ulteriore **divisione** – in termini di

¹⁴ M. COLACITO, *Sicurezza (polizia di)*, in *Enc. Giur.*, XXVIII, Roma, 1992, 1 ss.

¹⁵ Per una generale e tradizionale nozione di polizia amministrativa, cfr. A. BOZZI, *Polizia amministrativa*, in *Nuovo Dig. It.*, Torino, 1939, IX, 1187 ss.

¹⁶ In generale, cfr. A. ALBANESE, *Le competenze regionali in materia di polizia amministrativa e il dpr di attuazione della l. 689/1981*, in *Le regioni*, 1990, 430 ss.

competenze – della polizia giudiziaria che variano in base all'**oggetto di tutela** e i **poteri** attribuiti dalla legge a questa Autorità.

Nel novero della **polizia amministrativa** si scrivono:

- polizia sanitaria;
- polizia veterinaria;
- polizia mortuaria;
- polizia demaniale;
- polizia Stradale;
- polizia ferroviaria;
- polizia di frontiera;
- polizia Postale;
- polizia forestale;
- polizia delle acque pubbliche;
- polizia del commercio dell'Annona;
- polizia urbanistica;
- polizia della caccia e della pesca;
- polizia delle cave e delle miniere;
- polizia di sicurezza.

Da questa catalogazione si evince come la **polizia di sicurezza** sia parte della stessa **polizia amministrativa** e **corrisponde all'Autorità di Pubblica Sicurezza**.

A tal riguardo, la funzione di polizia di sicurezza può collocarsi in seno a quel contesto noto come **funzione amministrativa conservatrice**¹⁷, giacché le proprie prerogative operative s'inverano nella **tutela conservativa dell'organismo sociale**, per le generali **esigenze di difesa** della collettività a prevenire e osteggiare **pericoli di turbative esterne ed interne** all'ordine e alla sicurezza pubblica e per fronteggiare quelle **turbative già sorte** che destabilizzano il quieto vivere. Nell'ipotesi in cui si realizzano turbative o pericoli di turbative per l'ordine sicurezza pubblica, la legge consegna all'Autorità di P.S., quel potere amministrativo di **imporre attive limitazioni e restrizioni alla operatività altrui** e, dunque, alla corretta **esecuzione di diritti e libertà** individuali, altresì collettivi e diffusi. Non v'è chi non veda come la **polizia di sicurezza**¹⁸ assuma una **precipua funzionalità amministrativa** necessariamente **permanente ed inalienabile**, contraddistinta per "*l'essenzialità del fine e, soprattutto, per le specifiche modalità di realizzazione, quale attività di tutela di interessi pubblici primari e materiali attraverso il contenimento di quei comportamenti umani che possono costituire premessa al compimento di fattispecie delittuose*"¹⁹.

3. Le mansioni della polizia di sicurezza

La **polizia di sicurezza** deve appartenere al **diritto amministrativo**, giacché esplicante un'attività tipicamente e propriamente amministrativa: un compito dello Stato che si traduce nella **funzione amministrativa di polizia**²⁰, attraverso cui l'Amministrazione preserva

¹⁷ S. FOÀ, *Sicurezza pubblica*, in *Digesto disc. Pubbl.*, XIV, Torino, 1999, 128 ss.

¹⁸ G. CORSO, voce *Polizia di sicurezza*, in *Il Digesto delle discipline pubblicistiche*, XI, Torino, 1996, 322.

¹⁹ F. FAMIGLIETTI, *Sicurezza pubblica e pubblica sicurezza: tra esigenze di esercizio unitario e gestione in ambito locale*, in *Riv. Polizia*, 2004, 141.

²⁰ R. URSI, *La sicurezza pubblica*, Bologna, 2022, 80 ss.

l'ordine, la pace, la sicurezza delle persone, la proprietà, la moralità da qualsiasi attentato, dall'**azione anti giuridica del singolo**, che possa coinvolgere e riversarsi su questi beni sopra individuati.

Si tratta, quindi, di una **funzione di ordine**, prerogativa da sempre attribuita alla sovranità statale. In verità, il concetto di **polizia di sicurezza**²¹ potrebbe congiungersi all'idea di un'**Amministrazione di regolazione o ordinatoria**²², ovvero sia quell'attività pubblica in **funzione di conciliazione**, seppur imponendo la propria autorità, regola quei rapporti e l'**effettivo esercizio delle libertà costituzionale**, dei **diritti soggettivi** conosciuti dall'Ordinamento, in **assenza di pericolo** per l'esistenza stessa o la **salute** dei suoi partecipi e, ad ogni modo, per l'esecuzione delle libertà e dei diritti altrui. Seguendo questa opinione, questa attività amministrativa deve riconoscersi come **funzione di polizia in senso lato**. Ciò sarebbe imposto dalla **connotazione teologica** di protezione verso **beni super individuali** come l'ordine pubblico e la sicurezza collettiva.

In base a questa ricostruzione, si evince il **carattere imperativo e coattivo di questa potestà statale**, poiché all'Autorità di pubblica sicurezza è ammessa la titolarità di predisporre provvedimenti finalizzati alla **prevenzione di pericoli** per la collettività e per la susseguente **eliminazione delle condizioni di turbamento** all'ordine pubblico²³, a cui si aggiunge anche il **potere di dare esecuzione immediata e coattiva** a questi provvedimenti ordinatori e, qualora disattesi, di applicare una sanzione verso chi è contravventore dei medesimi. A ciò si deve premettere che l'espressione "funzione di Polizia", come concepita nelle moderne legislazioni, corrisponda a quell'attività autoritativa realizzata sotto forma di **atti normativi, amministrativi e giudiziari**, preposti dagli organi appartenenti a quel **ramo burocratico del Governo**²⁴.

L'effettiva problematica cui si assisteva, in un tale modello statuale, si manifestava in una **maggior ingerenza dello Stato negli interessi** e nelle **posizioni private dei singoli**, al punto da far maturare una concezione quasi **paternalistica ed intromissiva** dello Stato rispetto ai suoi cittadini.

La soluzione a queste resistenze concettuali è stata poi rappresentata dalla **distinzione che intercorre tra le varie posizioni soggettive**²⁵, definibili come "**libertà negative**" o "**libertà dello Stato**", le quali impongono all'ente Statale un generale **obbligo di astensione** da qualsiasi attività che possa effettivamente intercettare le libertà costituzionalmente riconosciute; contrapponendosi, poi, a quelle **libertà positive**, meglio note come "**libertà nello Stato**", che vengono ad identificarsi nei **diritti soggettivi** di cui si compone la Carta costituzionale che ne riconosce al cittadino la legittima titolarità. Ed è proprio in questa prospettiva che le libertà negative si pongono quale "**basamento**" del diritto soggettivo e a questo si ricollegano **specifiche garanzie** ed altrettante **azioni verso i poteri pubblici**, ora noti come **diritti inviolabili dell'uomo e del cittadino**.

Orbene, la funzione di polizia si sostanzia in quell'azione della P.A. diretta a procurare **forme di condizionamento e limitazione a libertà dei singoli** per finalità di garanzia per

²¹ O. RANELLETTI, *Il concetto della polizia di sicurezza*, in *Arch. Giur.*, LXI, 1898.

²² D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Bologna, 2010, 95 ss.

²³ G. CAUTILLI, *I caratteri epistemologici del concetto di polizia in Italia*, *Scuola Superiore di Polizia*, Roma, 2006, 15.

²⁴ A. CHIAPPETTI, *L'attività di polizia*, Padova, 1973, 92 ss.

²⁵ T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 2005, 519 ss.

l'ordinamento giuridico²⁶. In questo ambito, l'attività di polizia di sicurezza si impernia sulla **vigilanza** di quelle attività deleterie per la pace e la tranquillità sociale e si rivolge a coloro i quali possono considerarsi **pericolosi** rispetto al fine ultimo di tutelare gli interessi di ordine pubblico e sicurezza collettiva.

La complessiva definizione delle funzioni di pubblica sicurezza intercetta, inoltre, l'**idea di sicurezza pubblica** che subisce, per le ragioni sopra esposte, una restrizione, avvalorata e individuata dalla Consulta²⁷, per cui l'ideale di sicurezza corrisponde a **una condizione di serenità sociale** che si vuole raggiungere mediante la **prevenzione dei reati** e il **mantenimento dell'ordine pubblico**.

La nozione di **sicurezza** può inquadrarsi nell'**ordine dell'incolumità**²⁸. Questa definizione deve però rapportarsi anche allo **stato reale delle cose**, di talché l'ideale di sicurezza deve principalmente **corrispondere a quella cognizione o al sentimento dell'uomo su cui si struttura**, in seguito, la **percezione di sicurezza**²⁹. In base a questo profilo, la sicurezza è la **congiunzione di quelle circostanze e condizioni reali dell'uomo** che indica la **certezza di non soffrire un male** o di **non subire** una privazione di un proprio bene.

La funzione di polizia di sicurezza riesce, quindi, a comprendere tre possibili obiettivi che corrispondono all'attività di **conservazione della pace** e del **buon ordine della comunità**; la tutela del **benessere sociale**, onde promuovere la **civiltà del popolo** nelle sue varie manifestazioni di vigore fisico, intellettuale ed economico e, infine, la **protezione delle attività patrimoniali** di ognuno³⁰. Tanto ciò premesso, sarebbe possibile effettuare una **distinzione tra la polizia di sicurezza e la polizia amministrativa**, secondo cui la prima è diretta ad evitare qualsiasi violazione immediata e diretta alla società e alle sue **singole partizioni**, fungendo da **deterrente** su quegli attacchi diretti ai diritti dell'individuo e della società. Di converso, la **polizia amministrativa** è incardinata su quell'attività prodromica a tutelare i **diffusi e molteplici interessi della collettività** e dei **singoli** solo attraverso la "**protezione dell'esistenza**", per la **conservazione ed effettiva funzione di un determinato bene** da qualsiasi azione lesiva dell'individuo.

L'elemento discrezionale verte, in siffatto ambito, sull'**oggetto dell'attività di polizia**, dal momento che la **polizia di sicurezza attiene a tutti i diritti**, mentre la **polizia amministrativa** rivolge la propria attività di protezione verso i **beni, le cose** (alias, *res*).

In questo senso, la **polizia di sicurezza** predispone la **salvaguardia dell'ordine giuridico** esistente contro possibili **attacchi illeciti**; invece, la **polizia amministrativa** garantisce l'**esistenza, l'incolumità e la funzionalità delle cose** da attacchi leciti dei singoli, al suo fine che queste cose non possono danneggiare o modificare sensibilmente l'ordine giuridico preesistente.

Dopo questa generale disamina sulle differenze tra polizia di sicurezza e la polizia amministrativa, appare opportuno incentrarsi sul piano normativo. Si osserva la **manca di una normativa organica e unitaria** che ha determinato un abbondante **proliferazione interpretativa**, attribuibile sia alla dottrina che alla giurisprudenza, con l'obiettivo di **colmare**

²⁶ S. ROMANO, *La teoria dei diritti pubblico subbiettivi*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di Diritto amministrativo italiano*, I, Milano, 1900, 159 ss.

²⁷ Corte Cost., 26 luglio 2002, n. 407.

²⁸ G.D. ROMAGNOSI, *Introduzione al Diritto pubblico universale*, II, V ed., Prato, 1838, 445 ss.

²⁹ S. RAIMONDI, *La sicurezza pubblica*, Torino, 2023, 6 ss.

³⁰ V.E. ORLANDO, *Introduzione al Diritto amministrativo. Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, I, Milano, 1900, 78 ss.

taluni vuoti normativi. In primo luogo, l'art. 159 del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112 che ha provveduto a definire il **conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli enti locali**, noto anche come “*decentramento amministrativo*”, definisce la polizia amministrativa “locale” quale quell’insieme di organi che si occupano di misure atte “*ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati a soggetti giuridici alle cose nello svolgimento di attività relative alle materie nelle quali vengono esercitate le competenze, anche delegate, delle regioni e degli enti locali, senza che ne risultino lesi o omessi in pericoli i beni e gli interessi tutelati in funzione dell’ordine pubblico e della sicurezza pubblica*”. Dalla disamina dell’articolo sopra riportato, **non emerge alcuna separazione tra le diverse attività di polizia**. Questa condizione ha indotto parte della dottrina³¹ ad attuare una **correzione** che si incentrasse sull’oggetto diretto e immediato dell’azione di difesa. Conformemente a questa diversa chiave di lettura, la funzione di **polizia di sicurezza** intercetterebbe i soli **diritti soggettivi**, predisponendo una precipua **attività di prevenzione dei reati**. Di contro, la prerogativa della **polizia amministrativa**, invece, sembrerebbe limitata a **conservare la funzionalità di un determinato bene**, essendo concepito come un **fattore sociale regolamentato**, in via generale, **dal diritto**. Qui, ulteriore interpretazione favorirebbe un’altra **distinzione tra le due funzioni di polizia**, secondo cui la polizia di sicurezza mira alla **prevenzione di generiche interferenze** all’ordine pubblico e alla sicurezza pubblica, sicché la propria disciplina di riferimento è da individuarsi **nella legislazione di pubblica sicurezza**³².

La **polizia amministrativa** in senso stretto è tesa alla **profilassi su determinati turbamenti pertinenti specifici beni e interessi o settori**, cioè **categorie della vita sociale**; pertanto, non è possibile definire aprioristicamente una disciplina di riferimento, in quanto varia in base al contesto in cui la polizia amministrativa interviene.

La garanzia del diritto alla sicurezza è corroborata poi nella **difesa dei beni vita** e dell’**incolumità dei cittadini** che percepiscono quelle esigenze di **attuare presidi** per i vari diritti e libertà attraverso l’istituzione di **azioni coordinate** da parte dell’istituto, ma che **consideri gli stessi cittadini parte integrante del più grande ideale di sicurezza**.

Trattasi, invero, di una nuova concezione di **sicurezza partecipata**, quale **specchio della democrazia**, implementata da quella che deve opportunamente mostrarsi come un valore aggiunto della cittadinanza attiva che, seppur confrontandosi in un sistema pluralistico, deve necessariamente **superare la dimensione “egoistica” del consociato**, per poi riprodursi in un **contesto sociale**, ergo diffuso e collettivo.

In armonia all’impostazione poc’anzi tratteggiata, l’art. 24 della L. 1° aprile 1981, n. 121 può assurgere a **norma di riferimento**, anche antesignana, per l’intero ordinamento, in questo senso, nella parte in cui si afferma che la **Polizia di Stato** – essendo al **servizio della Nazione e del cittadino** – è funzionale per i **compiti istituzionali** posti al servizio delle istituzioni democratiche e dei cittadini, per la tutela delle libertà e dei loro diritti, **vigila sull’osservanza delle leggi, dei regolamenti e dei provvedimenti dell’Autorità pubblica**, tutela l’ordine e la **sicurezza pubblica**; provvede alla **prevenzione e alla repressione dei reati**, presta soccorso in caso di **calamità e infortuni**. Le funzioni di polizia formano il **primario presidio democratico** per la sicurezza, sicché la Polizia di Stato **sollecita la collaborazione del cittadino**, onde favorire e rafforzare la c.d. **sussidiarietà orizzontale**.

³¹ M. DI RAIMONDO, *Il sistema dell’Amministrazione della Pubblica Sicurezza*, Padova, 1984, 244 ss.

³² E. BONICHI, *Le leggi di pubblica sicurezza*, I, Roma, 1994, 3 ss.

L'art. 24 della L. n. 121/1981 esternalizza un concetto innovativo, nonostante la norma continua a mantenere il suo nucleo fondante sull'attività di prevenzione. L'elemento di novità risiede proprio nelle funzioni e nelle **responsabilità dell'azione della Polizia di Stato**, al servizio dei cittadini e delle Istituzioni democratiche, dando esecuzione ad una **concreta inversione della relazione tra Autorità e libertà**, da cui deriva, in via principale, l'incarico di protezione delle libertà e dei diritti del cittadino.

La sicurezza della Repubblica non coincide più con la sicurezza di polizia, ma con la **sicurezza delle garanzie**, in cui ogni soggetto, specie la forza di polizia – a cui è demandata la complessa funzione dell'uso di mezzi coercitivi e della forza pubblica – ha piena consapevolezza delle proprie attività e dei servizi da espletare: tutti indirizzati all'esercizio delle **libertà civili** e dei **diritti sociali**, per la salvaguardia dei cittadini e delle Istituzioni democratiche.

4. *Aspetti normativi: le fonti del diritto di pubblica sicurezza*

La disciplina su cui si struttura il diritto di pubblica sicurezza è assai articolata, poiché legata a materie ove convogliano i **principi di matrice costituzionale**, le **leggi**, i **regolamenti**³³, prodromici a **regolare i rapporti dei cittadini** in determinati settori giuridico-sociale, con l'univoco obiettivo di garantire **gli interessi individuali e collettivi** che lo Stato intende sempre conservare.

La principale fonte del diritto di polizia è tuttora il *Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza* (R.D. 18 giugno 1931, n. 773) e il conseguente *Regolamento esecutivo*, R.D. 6 maggio 1940, n. 635. Il Testo Unico costituisce – nonostante i numerosi correttivi intercorsi e le varie **declaratorie di incostituzionalità** – un apparato normativo cruciale per le finalità e funzionalità di prevenzione in materia di ordine e sicurezza pubblica³⁴. In particolare, ci si deve soffermare sul **Capo IV** del T.U.L.P.S., ovvero sulla disciplina delle **armi, munizioni ed esplosivi**. Qui sono intervenuti specifici atti normativi che hanno ridisegnato questa materia e che costituiscono ulteriori **fonti del diritto di pubblica sicurezza**. Tra le più rilevanti vi è la L. 21 febbraio 1990, n. 36, che regola “*Nuove norme sulla detenzione delle armi, delle munizioni, degli esplosivi e di congegni assimilati*”. Quest'ultima normativa ha subito un recente intervento innovatore da parte del legislatore comunitario che, con la **Direttiva (UE) del 17 maggio 2017, n. 854**, recepita dal legislatore nazionale con il **D.Lgs. 10 agosto 2018, n. 104**. Oltre al Testo Unico e al relativo Regolamento di esecuzione, tra le più rilevanti fonti del diritto di pubblica sicurezza si inserisce la **L. 1° aprile 1981, n. 121**, recante: “*Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza*”.

A tal proposito, è d'uopo considerare quelle novità legislative apportate nella disciplina della pubblica sicurezza ad opera della “**Legge Bassanini 1**” e del seguente D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, quale decreto di attuazione. Questa normativa ha ristrutturato complessivamente il sistema delle funzioni di pubblica sicurezza, **precludendo talune prerogative** che erano originariamente attribuite all'Autorità di Pubblica Sicurezza, **in favore delle Autorità regionali e comunali**, nell'ottica del decentramento amministrativo.

Altra fonte è rappresentata dal T.U.I. (**Testo Unico Immigrazione**) che ha sostituito il Titolo V del T.U.L.P.S.

³³ A. CHIAPPETTI, *L'attività di polizia*, cit., 14 ss.

³⁴ G. TRANCHINA, *Premessa*, in V. DI FRANCO (a cura di), *Diritto di polizia e politiche di sicurezza*, Napoli, 2009, 5.

Il D.Lgs. 25 luglio, n. 286, oggi aggiornato al D.L. 10 marzo 2023, n. 20 (Decreto Cutro), si occupa dell'intera disciplina dell'immigrazione, con particolare riferimento agli strumenti di prevenzione verso **fenomeni di immigrazione clandestina**, per gli intenti di difesa dell'ordine e della sicurezza pubblica.

La normativa delle misure di prevenzione costituisce una delle principali fonti in materia di pubblica sicurezza. Prima dell'entrata in vigore dell'attuale **Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione**, D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159, l'intera disciplina era regolata dal Titolo VI del T.U.L.P.S. e da una costellazione di norme speciali che, di volta in volta, apportavano modifiche all'obsoleta normativa contenuta nel Testo Unico, in considerazione di quei profili di **contrasto con la Costituzionale**³⁵. Da queste indicazioni, l'impegno normativo del legislatore ha determinato la pubblicazione della L. 27 dicembre 1956, n. 1423, recante *"Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la moralità pubblica"*, a cui hanno fatto seguito altre normative come la L. 13 settembre 1982, n. 646, *"Legge Rognoni-La Torre"*, *"Disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale"*, alle quali si è aggiunta anche la L. 31 maggio 1965, n. 575, *"Disposizioni contro le organizzazioni di tipo mafioso, anche straniera"*.

Identico percorso è stato seguito per la regolamentazione del fenomeno della **prostituzione**, a partire dalla L. 20 febbraio 1958, n. 75, nota come *"Legge Merlin"*.

Integra il comparto normativo e le fonti del diritto di polizia anche la L. 24 novembre 1981, n. 689, *"Modifiche al sistema penale"*, ove sono contenute le norme in materia di **sanzioni e illeciti amministrativi** e il relativo fenomeno della **depenalizzazione**.

Quanto alla normativa sull'**ordine pubblico in senso stretto**, è opportuno far menzione delle seguenti fonti:

- L. 22 maggio 1975, n. 152, *"Legge Reale"* che sanciva il diritto delle forze dell'ordine a **utilizzare armi da fuoco** quando **strettamente necessario** anche per mantenere l'ordine pubblico.
- D.L. 26 aprile 1993, n. 122, *"Misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa"*, convertito, con successive modifiche, dalla L. 25 giugno 1993, n. 205;
- L. 26 marzo 2001, n. 128, *"Interventi legislativi in materia di tutela della sicurezza dei cittadini"*;
- D.L. 8 febbraio 2007, n. 8, *"Misure urgenti per la prevenzione e repressione di fenomeni di violenza connessi a competizioni calcistiche, nonché norme a sostegno della diffusione dello sport e della partecipazione gratuita dei minori alle manifestazioni sportive"*;
- D.L. 22 agosto 2014, n. 119, *"Disposizioni urgenti per il contrasto dei fenomeni di illegalità e violenza in occasione di manifestazioni sportive, di riconoscimento della protezione internazionale, nonché per assicurare la funzionalità del Ministero dell'interno"*, convertito, poi, con modificazioni, dalla L. 17 ottobre 2014, n. 146;
- D.L. 20 febbraio 2017, n. 14, convertito con modifiche dalla L. 18 aprile 2017, n. 48, recante: *"Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città"*, alias *"Decreto Minniti"*;
- D.L. 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con modificazioni dalla L. 1° dicembre 2018, n. 132, *"Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'Interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata"*, noto come *"decreto Salvini 1"*;

³⁵ In riferimento è la sentenza della Corte costituzionale 3 luglio 1956, n. 11 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni contenute negli artt. dal 164 al 176, in rapporto all'art. 13 Cost.

- D.L. 14 giugno 2019, n. 54, poi convertito con modifiche, dalla L. 8 agosto 2019, n. 81, *“Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica”*;
- D.L. 15 settembre 2023, n. 133, convertito con modifiche, dalla L. 13 novembre 2023, n. 159, *“Misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile, nonché per la sicurezza dei minori in ambito digitale”*, conosciuto come *“Decreto Caivano”*;
- D.L. 5 ottobre 2023, n. 133, convertito con modifiche nella L. 1° dicembre 2023, n. 176, recante: *“Disposizioni urgenti in materia di immigrazione e protezione internazionale, nonché per il supporto delle politiche di sicurezza e la funzionalità del Ministero dell’Interno”*.
- D.L. 11 aprile 2025, n. 48, convertito in L. 9 giugno 2025, n. 80, recante: *“Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell’usura e di ordinamento penitenziario”*.

5. *Profili oggettuali: le aree d’intervento della funzione di polizia di sicurezza*

La funzione della **polizia di sicurezza** può, dunque, identificarsi con quella attività di polizia realizzata da competenti Autorità nei vari **settori della sicurezza pubblica e privata**, attraverso l’adozione di **provvedimenti limitativi** della sfera giuridica e, quindi, delle **libertà dei destinatari**, in vista della preservazione dei beni sociali dell’ordine pubblico, della sicurezza pubblica e della moralità, al fine di garantire il **corretto svolgimento della vita sociale**. Partendo da questa definizione è possibile individuare quali possono essere **le aree di intervento** che coinvolgono le funzionalità della polizia di sicurezza. In specie, devesi delineare quali siano i soggetti adibiti a ciò, vale a dire **gli ufficiali e gli agenti di pubblica sicurezza**. È opportuno dare una definizione normativa di questa categoria soggettiva particolare, per cui il principale riferimento normativo è da individuarsi nell’**art. 34 del Testo Unico delle leggi sugli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza**, approvato con il R.D. 31 agosto 1907, n. 690, per cui questi *“vegliano al mantenimento dell’ordine pubblico, all’incolumità e alla tutela delle persone e delle proprietà, in generale la prevenzione dei reati, raccolgono le prove di questi e procedono alla scoperta ed, in ordine alle disposizioni della legge, all’arresto dei delinquenti; curano l’osservanza delle leggi e dei regolamenti generali e speciali dello Stato, delle province dei comuni, come pure delle ordinanze delle pubbliche autorità, prestano soccorso in casi di pubblici e privati infortuni”*.

Questo articolo si esprime in forma generale su quelle che sono le prerogative e le **funzioni attribuite agli agenti e gli ufficiali di pubblica sicurezza**, mentre il successivo articolo 35 si rivolge **esclusivamente agli ufficiali di pubblica sicurezza**, i quali rivestono un **compito ben diverso e più settoriale**, in quanto sono tenuti a prestare la loro opera **su richiesta delle parti** per la **composizione bonaria dei privati dissidi**.

Prendendo spunto dalla normativa del 1907, sopra indicata, l’art. 1, comma 1, del T.U.L.P.S. riprende, a grandi linee, quanto già sopra disposto, attribuendo dettagliati incarichi all’Autorità di pubblica sicurezza che: *“ veglia al mantenimento dell’ordine pubblico, alla sicurezza dei cittadini, alla loro incolumità e alla tutela della proprietà; cura l’osservanza delle leggi e dei regolamenti generali e speciali dello Stato, delle province e dei comuni, nonché delle ordinanze delle autorità; presta soccorso nel caso di pubblici e privati infortuni”*.

Le funzioni demandate agli ufficiali di pubblica sicurezza sono disciplinate dal comma 2 del medesimo articolo: *“Per mezzo dei suoi ufficiali, ed a richiesta delle parti, provvede alla bonaria composizione dei dissidi privati”*.

Predisponendo un confronto tra le disposizioni testé riportate si evince la complessiva **sovrapposizione ed equipollenza fattuale delle due norme**, ragion per cui il campo operativo delle

funzioni di polizia di sicurezza rimane inalterato, sebbene **regolato da due normative complementari**. L'unico elemento discrezionale che può essere rimarcato, nel caso di specie, attiene all'**aspetto soggettivo**, nella parte in cui solo **le disposizioni del T.U.L.P.S. assegnano la potestà di polizia all'Autorità di pubblica sicurezza**, mentre, secondo la normativa del 1907, detta potestà è ad appannaggio sia degli ufficiali, sia degli agenti di pubblica sicurezza. Propinando un'ulteriore analisi dell'art. 24 della L. n. 121/1981, seppur con un'esegesi ben differente, emerge quale sia la **tipologia del servizio pubblico** primario, assolto dalla Polizia di Stato, ovvero la **funzione di polizia di sicurezza** nell'ottica di **garanzia per le Istituzioni democratiche e dei cittadini**. In questa prospettiva, deve esaltarsi il dettato normativo riferito a "*sollecitare la collaborazione dei cittadini*", mediante cui si risalta ulteriormente l'**effettiva funzione di servizio** ad appannaggio della Polizia di Stato; conforme, poi, a quanto stabilito dall'art. 118, comma 4, Cost., ossia il principio della **sussidiarietà orizzontale**. La **prestazione di soccorso** nelle ipotesi di calamità o di pubblici e/o privati infortuni e la **bonaria composizione dei privati dissidi** contraddistinguono nuovamente quello che può dirsi il **contesto d'intervento**, in senso oggettivo, ossia l'esplicazione delle tipiche **funzioni di polizia**, sebbene **non costituiscano la diretta espressione della potestas di polizia**, in quanto si riverbera in una mera attività materiale, pur sempre **priva di quei poteri coercitivi e di comando**, caratterizzanti la funzione di polizia.

6. *L'Autorità Nazionale di Pubblica Sicurezza: il Ministro dell'Interno*

Le **Autorità di Pubblica Sicurezza** si caratterizzano per una specifica **tripartizione formale e sostanziale**.

L'Autorità Nazionale di Pubblica Sicurezza è attribuita al **Ministro dell'Interno**. Questo riconoscimento è avvenuto ai sensi dell'art. 1 della L. n. 121/1981, a fronte dei compiti conferiti al Ministero dell'Interno in materia di ordine e sicurezza pubblica.

Anteriormente alla L. n. 121/1981, il T.U.L.P.S. **non dava alcun riconoscimento ministeriale**, ma contemplava due sole categorie: l'Autorità Provinciale e l'Autorità Locale di P.S.; pertanto, il Ministro – pur considerato organo di vertice – era **privo di qualsiasi capacità provvedimentale, non essendo qualificato quale Autorità di P.S.**, sicché il Consiglio dei ministri veniva interrogato su tutte le questioni di ordine pubblico e di alta amministrazione, *ex art. 1, R.D. n. 466/1901*. Restano ferme **le competenze del Consiglio dei ministri**, previste dalle leggi vigenti, che si occupa della **formalizzazione dell'indirizzo di carattere politico** generale in materia di ordine e sicurezza pubblica, **attuato**, in secondo luogo, **dal Ministro dell'Interno**.

In questo contesto, il Ministro dell'Interno, quale Autorità Nazionale di P.S., espleta i propri compiti **avvalendosi del Dipartimento di Pubblica Sicurezza** (art. 4, L. n. 121/1981) ed è il **responsabile**, a livello **nazionale**, della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. Detiene la **responsabilità politica-generale**, rendicontando del proprio operato innanzi al Parlamento; dispone il **coordinamento dei compiti**, degli **obiettivi** e delle **attività delle forze di polizia**; si occupa dell'**alta direzione dei servizi di ordine e sicurezza pubblica** e adotta **atti e provvedimenti** per la salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica (art. 1, L. n. 121/1981).

Al fine di predisporre un'organica e adeguata gestione delle esigenze di ordine e sicurezza pubblica, il **Ministro impartisce direttive e ordini al Dipartimento di Pubblica Sicurezza**. Per queste ragioni, può attuare – per funzione di coordinamento – i provvedimenti per

stabilire quei diretti collegamenti tra le **diverse sale operative**. Volendo istituire sale operative comuni, il Ministro deve predisporre dei **decreti di concerto con gli altri Ministri** interessati, come previsto dall'art. 21, L. n. 121/1981. In concordato con il Ministro alla Giustizia, **determina i contingenti** necessari per l'organizzazione e lo svolgimento, in modo corretto e adeguato, **dei servizi di polizia giudiziaria**, ex art. 17, L. n. 121/1981. Il Ministro **impartisce ed aggiorna**, con cadenza annuale, **le direttive** finalizzate a costituire, a livello provinciale e nei maggiori centri urbani, **piani di coordinati di controllo del territorio**, da attuarsi tramite l'attività degli uffici della Polizia di Stato e dei rispettivi Comandi dell'Arma dei Carabinieri e, per i servizi afferenti all'attività di istituto, del Corpo della Guardia di finanza.

Qui si annovera anche **l'impiego dei contingenti di corpi o servizi di polizia municipale**, con preventiva **richiesta al sindaco** per il contesto di specifiche intese con la già menzionata Autorità, ai sensi dell'art. 17, L. 26 marzo 2001, n. 128.

Il Ministro dell'Interno può emanare il decreto, in concertazione con il Ministro della Giustizia, con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro della difesa, stabilendo le procedure da rispettarsi per garantire le **procedure** e la **metodologia di raccordo operativo tra polizia locale, polizia provinciale** e gli organi della **Polizia di Stato**, disciplinato dall'art. 7, comma 2, D.L. 23 maggio 2008, n. 92. Oltre a ciò, si **pronuncia sui ricorsi** presentati **contro i provvedimenti del Prefetto**, come disposto dall'art. 2 T.U.L.P.S.

È riconosciuta la competenza a dichiarare, di propria iniziativa, la **nullità degli atti** e dei **provvedimenti delle Autorità Provinciali e Locali di P.S.**, qualora attengano a **violazioni di leggi o di regolamenti**, quando non sono fondati su motivi di pubblico interesse (art. 10, Reg. esecutivo T.U.L.P.S.). Qualora si verifichino **condizioni di pericolo** e di **disordini interni**, previa **deliberazione del Consiglio dei ministri**, può dichiarare lo **stato di pericolo pubblico** e **delegare**, qualora necessario, al Prefetto l'**eventuale dichiarazione di questo status**, ai sensi dell'art. 214 e ss. del T.U.L.P.S. In conseguenza alla dichiarazione dello stato di pericolo pubblico, il **Prefetto delegato può adottare provvedimenti necessari** per l'ordine e la sicurezza pubblica.

Qualora lo stato di pericolo pubblico **si protragga a tutto il territorio nazionale**, il Ministro dell'Interno è tenuto ad **emanare ordinanza** – anche **in deroga alle norme vigenti** – sulle materie che hanno attinenza all'ordine e alla sicurezza pubblica, come istituito dall'art. 216 T.U.L.P.S.

6.1. *Il Comitato Nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica*

La L. n. 121/1981 ha approntato dei **Comitati per l'ordine e per la sicurezza pubblica** che costituiscono **organi in versione ausiliare e di consulenza** per le Autorità preposte al coordinamento delle diverse forze di polizia. La *ratio* su cui si regge la fondazione del **Comitato nazionale** in esame corrisponde alla consapevolezza maturata sulla presenza di **numeroso forze di polizia** che risultavano **prive di una direzione univoca ed unitaria**, aventi compiti e competenze non delimitate; di conseguenza astrattamente idonee a determinare delle **sovrapposizioni e delle duplicazioni dei servizi**, rendendo del tutto inefficace l'attività volta alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica sul piano nazionale.

Il Comitato nazionale è disciplinato dagli artt. 18 e 19 della L. n. 121/1981, è insediato presso il Ministero dell'Interno. Rappresenta un **organo ausiliario e di consulenza del Ministro** per l'**alta direzione** e di **coordinamento** per l'ordine e la sicurezza pubblica.

Spetta a questo organo Nazionale assicurare la **concreta attuazione del principio di coordinamento tra le varie forze di polizia**, proprio per elidere quei dualismi e raddoppiamento

di competenze. Vero è che questo organo funge da **raccordo**; perciò, ben si inserisce in quel contesto pluralistico ed eterogeneo per gli obiettivi da perseguire in ordine agli obiettivi di custodia dell'ordine e sicurezza pubblica.

Con il Comitato Nazionale si raggiunge – a livello centrale – quella **direzione unitaria** imprescindibile per le attività di difesa della pace sociale, pur rispettando le decisioni autonome delle singole forze di polizia.

Orbene, internamente al Comitato Nazionale vi è un organo apicale rispetto agli altri, in quanto assume – assolvendo ad una funzione di raccordo e coordinamento – un **posizionamento d'indirizzo**. Questa condizione è determinata dalla **Direttiva ministeriale del 12 febbraio 2001**, ove il modello di organizzazione come approntato e così confermato, in sede legislativa, agevola l'**incontro tra il coordinatore e i coordinati**, nella misura in cui il Comitato Nazionale provvede a garantire la **partecipazione contestuale e organizzata di tutti quei soggetti "necessari"**, giacché direttamente coinvolti nel sistema di programmazione, nonché attuativo al raggiungimento degli obiettivi comuni, oltre all'inclusione di quei soggetti "eventuali" che possono essere invitati o chiamati ad offrire il proprio contributo e supporto per la buona riuscita delle relazioni di coordinamento. Sotto questo profilo, ogni soggetto coinvolto si rivede protagonista all'interno di una dimensione più ampia e complessa, collegata all'assunzione di una decisione presa da un **organo unificante** che deve necessariamente considerare ogni condizionamento che possa derivare dal processo di partecipazione delle singole realtà coinvolte; **incentivando** fattivamente quelle **forme modalità di coordinamento** che, diversamente, non sarebbero raggiungibili. Ciò si realizza in quanto il modello eseguito **non consente né un trasferimento di competenze, né deroghe** ad operare ed esclude qualsiasi circostanze di sostituzione o di avocazione. Si assiste, quindi, ad una piena conformità alle competenze di ogni partecipe, considerato che la capacità di coordinamento consente di **unificare la volontà dei coordinanti**, tanto da addivenire ad una **direttiva unica e soddisfacente al conseguimento dell'obiettivo condiviso**.

Quanto agli aspetti propriamente organizzativi, il Comitato è **presieduto dal Ministro dell'Interno** e si compone di un **sottosegretario di Stato per l'Interno**, preventivamente destinato dal Ministro, facente funzioni di vicepresidente, dal **Capo della Polizia**, dal **Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri**, dal **Comandante Generale del Corpo della Guardia di Finanza**. Di questo Comitato fanno parte anche il **Direttore Generale dell'Amministrazione Penitenziaria** e il **Dirigente Generale Capo del Corpo Forestale dello Stato**, benché questa ultima figura debba ritenersi soppressa per effetto della Riforma Madia che ha soppresso il **Corpo forestale dello Stato** è inserito nell'**Arma dei Carabinieri**.

Qualora ricorrano specifiche circostanze, il **Ministro dell'interno**, se reputa opportuno, può inserire tra i membri del Comitato **gli altri dirigenti generali del Ministero dell'Interno**, l'**Ispettorato Generale del Corpo delle Capitanerie di porto** e gli altri amministratori e **rappresentanti dello Stato**, delle **forze armate**, all'occorrenza, anche i **componenti della magistratura**, di intesa con il Procuratore competente.

Volendo analizzare giuridicamente la **struttura del Comitato Nazionale** in esame, si può certamente ritenere che questi possa considerarsi quale **organo amministrativo**, vale a dire parte organizzata di persone giuridiche idonee ad **esprimere, all'esterno (esternalizzare), la volontà dello Stato**³⁶.

³⁶ C. FRANCHINI, *L'organizzazione*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, I, Milano, 2000, 239 ss.

Estratto

Estratto da un prodotto in vendita su **ShopWKI**, il negozio online di Wolters Kluwer Italia

Vai alla scheda →

Wolters Kluwer opera nel mercato dell'editoria professionale, del software, della formazione e dei servizi con i marchi: IPSOA, CEDAM, Altalex, UTET Giuridica, il fisco.



Wolters Kluwer