RIVISTA TRIMESTRALE

DELLA SCUOLA DI PERFEZIONAMENTO PER LE FORZE DI POLIZIA

Periodico trimestrale
di Dottrina, Legislazione e Giurisprudenza

Anno 2021, n. 1

Comitato d'onore

Prefetto LAMBERTO GIANNINI, Capo della Polizia – Direttore Generale della Pubblica Sicurezza - Gen. C.A. TEO LUZI, Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri - Gen. C.A. GIUSEPPE ZAFARANA, Comandante Generale del Corpo della Guardia di Finanza - Pres. Dott. BERNARDO PETRALIA, Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.

Comitato scientifico

Prof. PAOLO BARGIACCHI - Prof. ENZO CANNIZZARO - Prof. MAURO CATENACCI - Dott.ssa NERIS CIMINI - Col. G. di F. t.ST ORIOL DE LUCA - Prof. ANTONIO FIORELLA - Pref. BRUNO FRATTASI - Pref. STEFANO GAMBACURTA - Proc. NICOLA GRATTERI - Pref. ALESSANDRA GUIDI - Primo Dir. P. di S. PIER FRANCESCO IOVINO - Cons. ANTONIO LAUDATI - Col. CC MICHELE LIPPIELLO - Prof. MARIO MORCELLINI - Cons. CARLO MOSCA - Prof. RANIERI RAZZANTE - Cons. VITO TENORE - Prof. UMBERTO TRIULZI.

Comitato di Redazione

Prof. PAOLO BARGIACCHI - Prof.ssa MIHAELA GAVRILA - Prof. MASSIMILIANO MASUCCI - Gen. B. G. di F. GUSTAVO FERRONE - Dir. Sup. P. di S. ROSARIA D'ERRICO - Col. CC t.SFP PAOLO ZITO - V. Q. P. di S. MARCO RAGUSA - Ten. Col. G. di F. ALESSANDRO GIACOMETTO - Dir. Agg. P.P. SALVATORE PEDE.

Direttore responsabile

Gen. D. CC GIUSEPPE LA GALA.

Segreteria di Redazione

Ten. Col. G. di F. ALESSANDRO GIACOMETTO - V. ISP. P.P. GIULIANO PANICCIA.

RIVISTA TRIMESTRALE

DELLA SCUOLA DI PERFEZIONAMENTO PER LE FORZE DI POLIZIA

Periodico trimestrale
di Dottrina, Legislazione e Giurisprudenza

Anno 2021, n. 1

SOMMARIO

Editoriale – a cura del Gen. D. CC Giuseppe La Gala *Pag*. 5

Parte I – *Interventi* » 9

Giuseppe La Gala - *Intervento del Direttore della Scuola di perfezionamento per le forze di polizia tenuto il 26 gennaio 2021 in occasione della cerimonia di inaugurazione dell'anno accademico 2020-2021* » 11

Antonella Polimeni - *La leadership nelle organizzazioni complesse* » 19

Luciana Lamorgese - *Intervento del Ministro dell'interno tenuto il 26 gennaio 2021 in occasione della cerimonia di inaugurazione dell'anno accademico 2020-2021 della Scuola di perfezionamento per le forze di polizia* » 29

Parte II – *Articoli e Saggi* » 35

Antonio Bellizzi di San Lorenzo - *Aspetti giuridici della pandemia e psico-dinamica della riservatezza* » 37

Mariachiara Basurto - *I doveri e i poteri della pubblica amministrazione a fronte di istanze di accesso amministrativo: il difficile equilibrio tra il principio di prevenzione della corruzione e la tutela della riservatezza. Implicazioni penalistiche* » 53

Parte III – *Voci dall'Aula* » 71

Massimo Crucillà, Antonietta De Angelis, Emanuele Fattori, Grégory Goumain, Jonathan Pace - *Il P.O.N. Legalità quale*

espressione della politica di coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione europea. Analisi delle criticità e proposte di misure correttive » 73

Alessia Forte, Fabrizio Fucili, Juan Roberto Paz Allazi, Rodolfo Santovito, Enrico Spanò - *Gli ufficiali e gli agenti di P.S. Evoluzione della funzione e prospettive di riforma. Il modello peruviano* » 141

Parte IV – *Documenti*, *Normativa e Giurisprudenza di interesse* » 243

Valerio Torano - *Quale libertà sindacale per il personale militare? Problemi e prospettive all'indomani della sentenza della Corte costituzionale 13 giugno 2018 n. 120* » 245

Editoriale

a cura del Gen. D. CC Giuseppe La Gala
Direttore della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia
e Direttore responsabile della Rivista trimestrale dell'Istituto

Il Gen. D. CC Giuseppe La Gala

Questo editoriale si apre con una triste notizia che ha profondamente addolorato tutta la Scuola di perfezionamento per le forze di polizia: il giorno 30 marzo 2021, all'età di 75 anni, si è spento improvvisamente il Prefetto Carlo Mosca, decano dei docenti di questo istituto e autorevole componente del Comitato scientifico di questa rivista.

Già Prefetto di Roma, Capo di Gabinetto dei Ministri dell'Interno Amato e Pisanu, Consigliere di Stato, Vice Direttore Vicario del SISDE, Direttore della Scuola Superiore del Ministero dell'Interno, docente all'Università Cattolica di Milano e a "La Sapienza" di Roma, il Prefetto Mosca è stato un costante punto di riferimento di questa scuola: era a pieno titolo una "Istituzione nelle Istituzioni", strenuo sostenitore e profondo conoscitore del sistema di coordinamento delle forze di polizia.

Insieme al Corpo docente, ai frequentatori dei corsi di ieri e di oggi e a tutto il personale del quadro permanente dell'Istituto, mi unisco al dolore del figlio Davide per la prematura ed improvvisa scomparsa dello stimato professore, consapevole che rimarrà un profondo vuoto nelle menti e nei cuori di chi ha avuto la fortuna di conoscerlo e di arricchirsi dei suoi insegnamenti umani e professionali.

Oltre ai contributi scientifici realizzati dai frequentatori del XXXV corso di Alta formazione (che si è concluso lo scorso mese di giugno), questo numero della Rivista trimestrale raccoglie gli interventi dei relatori della cerimonia di inaugurazione dell'anno accademico 2020-2021, tenutasi il 26 gennaio 2021 presso l'Aula Magna dell'Istituto, nonché ulteriori lavori monografici di illustri esponenti del mondo accademico e istituzionale. La cerimonia d'inaugurazione, trasmessa per la prima volta in diretta *streaming* su YouTube, si è svolta alla presenza del Ministro dell'interno, prefetto Luciana Lamorgese, del Capo della Polizia - Direttore generale della

pubblica sicurezza *pro-tempore*, prefetto Franco Gabrielli, dei vertici dell'Arma dei Carabinieri, della Guardia di finanza e del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria.

Gli interventi dei relatori sono stati inseriti nella prima parte di questo numero, che si apre con un mio personale contributo, con il quale ho inteso richiamare le linee strategiche della Scuola – "internazionalità, inter-istituzionalità e decisionalità" – e come queste siano state sviluppate grazie ad una collaborazione strutturata con il mondo dell'Università e della ricerca, in sinergia con l'Ufficio per il coordinamento e la pianificazione delle forze di polizia. Ho inoltre voluto sottolineare le tre qualità che devono contraddistinguere il dirigente della cosa pubblica: umiltà, coraggio e fiducia.

A seguire, la Magnifica Rettrice della Sapienza Università di Roma, prof.ssa Antonella Polimeni, ha tenuto una *lectio-magistralis* sul tema "*La leadership nelle organizzazioni complesse*". In particolare, la relatrice ha evidenziato come gruppi e organizzazioni siano una parte vitale della struttura sociale e produttiva, i quali, per quanto complessi, rappresentano una membrana funzionale che si frappone tra il nostro esterno e il nostro interno: un "noi" che però non è mai "me", ma neppure "altro da me".

L'evento è stato concluso dal Ministro dell'interno, prefetto Luciana Lamorgese, che si è soffermata sull'alleanza tra il mondo accademico e l'alta formazione della dirigenza pubblica, ponendo enfasi sul ruolo del coordinamento in virtù della vocazione interforze e internazionale della Scuola. Il Ministro ha affermato, infatti, che il pregio di questa istituzione è anche quello di creare una cultura internazionale. Al termine del suo intervento il prefetto Lamorgese ha ufficialmente dichiarato aperto l'anno accademico 2020-2021.

Nella Parte II (*Articoli e Saggi*) è inserito un pregevole saggio dal titolo "*Aspetti giuridici della pandemia e psico-dinamica della riservatezza*", a cura di Antonio Bellizzi di San Lorenzo, Professore aggregato di Diritto privato e Biodiritto nell'Università degli studi di Firenze. Il lavoro affronta le problematiche connesse alla pandemia da Covid-19 sia sotto il profilo sociale e antropologico che giuridico, evidenziando, con taglio critico, il sempre difficile equilibrio tra le misure di gestione e contenimento adottate dalle autorità deputate alla gestione dell'emergenza e i diritti fondamentali dell'individuo, il cui ridimensionamento – nella certezza che non vi può essere "rischio zero" per nessuna azione umana – non può spingersi oltre ai confini della ragionevolezza.

A seguire, viene proposto il saggio redatto dalla dott.ssa Mariachiara Basurto, Commissario Capo della Polizia di Stato in servizio presso la Questura di Bari, sul tema "*I doveri e i poteri della pubblica amministrazione a fronte di istanze di accesso amministrativo: il difficile equilibrio tra il principio di prevenzione della corruzione e la tutela della riservatezza. Implicazioni penalistiche*". Il lavoro esamina l'evoluzione normativa del diritto di accesso ed evidenzia le difficoltà di bilanciamento tra le esigenze di trasparenza della pubblica amministrazione – sempre più irrinunciabili anche alla stregua del diritto internazionale e comunitario – e la tutela dei dati sensibili di terzi, che inevitabilmente potrebbe risultare compromessa di fronte ad istanze di accesso amministrativo.

All'interno della Parte III (*Voci dall'Aula*) sono stati inseriti due contributi redatti da due gruppi di frequentatori del XXXV corso di Alta formazione, che costituiscono la sintesi di due tesi di fine corso di cui proprio il compianto Prefetto Carlo Mosca è stato autorevole e paziente mentore e relatore.

Il primo lavoro è quello redatto dal gruppo formato dal Colonnello della Guardia di finanza Jonathan Pace, dai Vice Questori della Polizia di Stato Massimo Crucillà ed Emanuele Fattori, dal Dirigente Aggiunto della Polizia penitenziaria Antonietta De Angelis e dal Colonnello della Gendarmeria francese Grégory Goumain, che ha approfondito il tema de "*Il P.O.N. Legalità quale espressione della politica di coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione europea. Analisi delle criticità e proposte di misure correttive*". Il saggio, dopo aver fornito una ricca disamina sull'evoluzione della politica di coesione e sulle diversità dei vari fondi strutturali comunitari, si sofferma sul Programma operativo nazionale (PON) Legalità 2014/2020, finalizzato a migliorare il *gap* di sviluppo che affligge il Mezzogiorno, in gran parte dovuto alla pesante incidenza della criminalità organizzata. Vengono enucleate le principali criticità connesse all'utilizzo dei fondi e vengono forniti spunti di miglioramento, anche mediante un'analisi congiunta con il sistema francese nello specifico comparto.

Il secondo contributo è stato realizzato dal gruppo di frequentatori composto dal Colonnello dell'Arma dei Carabinieri Rodolfo Santovito, dal Colonnello della Guardia di finanza Enrico Spanò, dal Vice Questore della Polizia di Stato Fabrizio Fucili, dal Dirigente del Corpo di Polizia penitenziaria Alessia Forte e dal Colonnello della Polizia nazionale peruviana Juan Roberto Paz Allasi, che ha approfondito il tema de "*Gli ufficiali e gli agenti*

di P.S. Evoluzione della funzione e prospettive di riforma. Il modello peruviano". Il saggio descrive il percorso che ha portato alla progressiva evoluzione del modello di pubblica sicurezza, che si è modificato nel tempo passando da connotazioni di sicurezza "imposta" ed autoreferenziale, ad una sicurezza condivisa e partecipata, con notevoli benefici in termini di accrescimento della fiducia nelle istituzioni di polizia da parte dei cittadini. Tale processo evolutivo viene analizzato da un punto di vista storico-normativo, evidenziando gli attori del sistema e le relative funzioni, con un interessante parallelismo con l'organizzazione della pubblica sicurezza nella società peruviana.

Nella Parte IV (*Documenti, Normativa e Giurisprudenza di interesse*) si riporta il saggio del dott. Valerio Torano, Magistrato del TAR Lazio in servizio presso la sezione staccata di Latina, dal titolo "*Quale libertà sindacale per il personale militare? Problemi e prospettive all'indomani della sentenza della Corte costituzionale 13 giugno 2018 n. 120*". Il lavoro consiste in una dettagliata panoramica sullo "stato dell'arte" della sindacalizzazione militare, attraverso una puntuale ricognizione dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale che ha portato al riconoscimento – in tale specifico comparto – di associazioni professionali a carattere sindacale, evidenziando i limiti e le peculiarità connessi allo *status* di militarità.

Parte I

Interventi

Intervento del Direttore della Scuola di perfezionamento per le forze di polizia tenuto il 26 gennaio 2021 in occasione della cerimonia di inaugurazione dell'anno accademico 2020-2021

di Giuseppe La Gala

Signor Ministro, Autorità, gentili ospiti,

è motivo di particolare gioia poter porgere loro, anche a nome del quadro permanente e dei frequentatori dei corsi, il più caloroso benvenuto all'odierna cerimonia di inaugurazione dell'anno accademico 2020-2021 della Scuola di perfezionamento per le forze di polizia.

Un sentito ringraziamento a Lei Signor Ministro dell'interno per l'attenzione costantemente dedicata al nostro istituto, al Capo della Polizia - Direttore generale della pubblica sicurezza per l'assidua azione di indirizzo e la Sua personale vicinanza, al Comandante generale dell'Arma dei Carabinieri, al Comandante in seconda della Guardia di finanza e al Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria per i sempre preziosi contributi assicurati per il raggiungimento dei comuni obiettivi.

Un caro, riconoscente saluto ai direttori che mi hanno preceduto, insostituibili punti di riferimento per il mio quotidiano servizio, cui associo un'attestazione di sentita riconoscenza al prestigioso Corpo Docente e al qualificato quadro permanente per il rigore, l'eccezionale competenza scientifica e la dedizione con le quali seguono i percorsi di studi avanzati dei nostri frequentatori.

In apertura ho usato l'espressione "gioia" per descrivere il sentimento con il quale apriamo questo fondamentale momento della vita accademica dell'Istituto.

Il termine potrebbe sembrare eccessivo o quantomeno stonato.

La crisi pandemica che ormai da un anno condiziona ogni aspetto della vita sociale, non solo del nostro Paese ma dell'intera comunità internazionale con il suo corollario di perdita di così tante vite umane e di pesantissime ricadute economiche e sociali, non è stata semplicemente messa fuori dalla porta della nostra storica sede.

Anzi il contrario.

Proprio tali conseguenze sono state motivo di meditate riflessioni con i miei preziosi collaboratori e poi di confronto con i vertici del Dipartimento della pubblica sicurezza nel momento di decidere se e come rinnovare una cerimonia che in un'ottica meramente conservativa a molti potrebbe sembrare semplicemente non essenziale a fronte delle difficoltà del momento.

Ma sono proprio le difficoltà che devono spingerci a progettare, programmare, organizzare, realizzare e condividere.

Investire in conoscenza è stata la ratio alla base della scelta fortunata del legislatore del 1981 nel prevedere la nascita di questo istituto e lo è ancor di più a 40 anni dalla promulgazione della legge 121.

L'anno accademico, che ci vede impegnati ancora in condizioni di salute pubblica non favorevoli, sarà pertanto un momento di profondo rinnovamento basato sulle solide fondamenta della cultura e della prassi del coordinamento delle forze di polizia, esempio virtuoso anche a livello internazionale, ma proiettato sempre più in un'ottica di promozione di un coordinamento inter-istituzionale, allargato auspicabilmente anche a ogni altro settore della società civile.

L'anno accademico che inauguriamo si caratterizza, quindi, per il consolidamento delle scelte operate da tempo e dimostratesi foriere di grandi risultati per le forze di polizia.

Intendo riferirmi, nello specifico, alla spiccata dimensione sovranazionale che connota gli indirizzi didattici di questo istituto, nell'avvertita consapevolezza che i fenomeni criminali complessi possono essere efficacemente contrastati solo attraverso la piena valorizzazione della cooperazione internazionale, basata su percorsi comuni ed intese personali pima ancora che istituzionali e normative.

Ne è testimonianza il corso annuale di Alta formazione che, fin dagli inizi, annovera tradizionalmente tra i frequentatori funzionari ed ufficiali delle forze di polizia di altri Paesi.

Giunto alla 36^ edizione, ha interessato ben 882 frequentatori, di cui 60 provenienti da 15 Paesi stranieri.

Conferma coerente del processo di internazionalizzazione della formazione offerta da questa scuola sono, sul piano ordinativo, l'istituzione nel 2015 della dipendente Scuola di alta formazione di Caserta e la scelta di collocare, sempre alle dipendenze del Direttore della Scuola, l'Unità nazionale CEPOL (Agenzia europea per la formazione di polizia).

La prima costituisce polo formativo di eccellenza nel settore della

prevenzione e contrasto al crimine organizzato ed al terrorismo. Ad oggi ha organizzato 43 corsi, formando 1192 frequentatori, di cui 719 provenienti da 91 Paesi stranieri.

La seconda, che rappresenta il punto di raccordo italiano per il network dei centri di eccellenza formativa di polizia dell'Unione europea, ha svolto dal 2007 53 corsi destinati a 1.378 frequentatori delle nostre forze di polizia e di quelle europee.

Segnalo, sempre in tale contesto, la recentissima acquisizione dello status di partner dell'*European security and defence college*, che mira a sviluppare e promuovere una comprensione condivisa della politica di sicurezza e difesa comune dell'Unione tra il personale civile e militare.

Per quanto attiene ai profili più strettamente inerenti ai contenuti didattici, mi piace ricordare, in una proiezione europea, lo specifico iter formativo svolto con il contributo della LUISS - Libera Università degli Studi Sociali sui fondi europei ed i Programmi operativi nazionali in materia di sicurezza, con l'obiettivo di favorire il ricorso alle risorse finanziarie messe a disposizione dall'Unione europea.

Risponde ai medesimi fini la collaborazione con la Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale (SIOI), diretta alla formazione di funzionari ed ufficiali delle nostre forze di polizia, propedeutica alla partecipazione alle selezioni per posizioni di alto e medio livello bandite da organismi internazionali e, in particolare, dalle agenzie europee che operano sul fronte della sicurezza.

Nel solco degli innovativi indirizzi programmatici recentemente delineati, nell'anno accademico che si apre si è anche provveduto, con il prezioso contributo progettuale del Centro lingue estere dell'Arma dei Carabinieri, a una completa riorganizzazione dell'insegnamento con metodologia intensiva della lingua inglese per i frequentatori nazionali e dell'italiano per i colleghi stranieri del corso di Alta formazione.

Riorganizzazione ugualmente operata sull'attività didattica della Scuola internazionale di Caserta con l'obiettivo di rafforzarne il ruolo di volano della cooperazione internazionale di polizia, rimodulando i percorsi formativi in modo da renderli sempre più aderenti alle scelte strategiche dipartimentali.

Proseguirà, inoltre, l'attività di ricerca interdisciplinare per l'approfondimento di tematiche direttamente segnalate dalle singole forze di polizia, sulle quali concentrare l'analisi e lo studio del corso di Alta forma-

zione. Al riguardo, in sintesi, ricordo che nell'anno accademico passato tale impegno si è tradotto in 49 elaborati messi a disposizione delle forze di polizia, quale possibile contributo ai processi decisionali.

Ulteriore sviluppo avrà il nuovo modello formativo dei corsi di Aggiornamento, adottato nell'ultimo trimestre dello scorso anno e ideato per valorizzare le professionalità dei frequentatori e, al contempo, favorire la loro fondamentale reciproca conoscenza. Con i medesimi obiettivi innovativi, è in fase di valutazione l'apertura dei corsi ad altre realtà pubbliche e private che esercitano funzioni comunque collegate alla materia della sicurezza, in linea con quanto già in atto in altri Paesi europei.

In questo quadro evidenzio anche la collaborazione ormai strutturale con la "Sapienza" Università di Roma, tradottasi quest'anno nell'attivazione della 9^ edizione del *master* universitario di II livello in "Sicurezza, coordinamento interforze e cooperazione internazionale", che avrà per oggetto una riflessione multidisciplinare relativa all'impatto dell'attuale emergenza sanitaria sulle attività delle singole forze di polizia.

Infine, ricordo la riconfigurazione dei corsi di Analisi criminale, più spiccatamente collegati, sul modello dei corsi di Alta formazione, alle avvertite necessità delle forze di polizia, proponendo questa scuola quale punta avanzata anche in tale settore.

Il nuovo anno si caratterizzerà, altresì, per l'ulteriore progresso nel cammino verso soluzioni organizzative e formative da adeguare costantemente ai nuovi scenari della sicurezza interna e all'evoluzione tecnologica, cogliendo in particolare le opportunità sottostanti al pur negativo impatto dell'emergenza epidemiologica.

Ne è un primo timido indizio la modalità mista, in presenza e in *streaming*, con la quale per la prima volta nella storia dell'Istituto osserviamo l'odierno, fondamentale rito della vita accademica.

In merito, segnalo l'avanzato stato di iniziative finalizzate ad ampliare il possibile bacino di utenza del sito internet della Scuola, attivo da circa un anno. Nello specifico, sono in fase di studio e realizzazione aree del portale espressamente dedicate all'interazione, differenziando l'offerta comunicativa con il corpo docente, con i frequentatori dei corsi e con esponenti del mondo scientifico interessati a collaborare con la Scuola.

In tale contesto si inseriscono, altresì, progetti di potenziamento ed aggiornamento della biblioteca dell'Istituto e delle linee editoriali della Scuola, diversificando, in particolare, l'architettura della Rivista trimestrale

e modificando il *layout* del sito per consentirne la pubblicazione *on-line*.

A tale ambito, sono, inoltre, da ricondurre gli interventi infrastrutturali, realizzati con i fondi ordinari della Scuola, che hanno consentito di realizzare una sala conferenze ad alto contenuto tecnologico che assicura collegamenti audio-video internazionali e traduzioni in simultanea anche da remoto nonché tre laboratori linguistici multimediali con possibilità di insegnamento e partecipazione da remoto.

Sono stati infine programmati ulteriori adeguamenti tecnico-logistici che, a breve, renderanno possibile la gestione telematica di tutte le attività e i servizi della Scuola.

Avviandomi alla conclusione e tornando al piano dei contenuti, richiamo, in sintesi, le tre linee strategiche seguite dalla Scuola: internazionalità, inter-istituzionalità, decisionalità.

La prima va intesa quale conferimento di capacità di comprensione, confronto e cooperazione sui grandi temi della sicurezza con i *partner* europei ed extraeuropei, non per l'eventuale imitazione di soluzioni non congrue e fuori contesto, quanto per proporre ed evidenziare le potenzialità, frutto di una plurisecolare evoluzione, della realtà nazionale, pur sempre pronti a cogliere opportunità di miglioramento organizzativo e funzionale.

La seconda si sostanzia in un'accentuata apertura verso le altre articolazioni della pubblica amministrazione e, più in generale, della società civile, ai fini del conseguimento di una capacità di interazione globale, vero elemento discriminante fra il successo e l'insuccesso nell'affrontare le sfide della sicurezza.

Infine, la terza è rappresentata dall'attribuzione di peculiari competenze nei processi decisionali indispensabili per fronteggiare, tempestivamente e senza rinvio o richiamo sistematico a responsabilità di altri, le sempre più frequenti situazioni di crisi non catalogabili nelle categorie dottrinali ed esperienziali note.

Tante sono quindi le sfide e tante le progettualità, *in itinere* e prossime all'avvio, ma è la qualità del dirigente della cosa pubblica che è anche il fondamentale obiettivo di questo istituto. Tra i frequentatori che rendono la Scuola viva e palpitante probabilmente siedono alcuni di coloro che saranno chiamati a guidare nel prossimo futuro alcune fondamentali componenti per la sicurezza del nostro Paese.

Il successo nell'assolvimento di tali responsabilità dipenderà esclu-

sivamente dalla loro capacità di decidere di fronte all'imprevedibilità, caratteristica ora più che mai divenuta cifra costante della nostra esistenza, in carenza di formule e soluzioni preconfezionate da altri e da applicare meccanicamente e che, invece, dovranno responsabilmente individuare con umiltà, coraggio e fiducia.

Il loro agire dovrà, dunque, trovare innanzitutto nell'umiltà il primo e indispensabile motore di ogni loro scelta.

Umiltà intimamente vissuta che parta dalla piena consapevolezza che ogni attribuzione di autorità o conferimento di qualsiasi potere pubblico non sono dati per una vanitosa affermazione del proprio io o il riconoscimento di una supremazia personale o di gruppo, ma per servire con disciplina e onore gli altri.

Un sentimento di umiltà così inteso porta a vivere con coraggio il proprio ruolo di guida che si basa sul preliminare dubbio nei confronti di ogni impostazione predefinita, magari rassicurante e protettiva per l'ambizione del singolo in quanto priva di rischio ed esposizione personale, ma nemica del progresso e del bene comune.

Coraggio che si materializza solo quando la paura di non aver saputo cogliere le opportunità di sperimentare strade sconosciute supererà la paura di sbagliare indotta dal pensiero conforme, avendo tuttavia sempre chiari i valori fondanti della comunità e delle sue istituzioni, vere pietre angolari per la costruzione di un nuovo non effimero e illusorio.

Non si può tuttavia essere realmente umili e coraggiosi se non c'è fiducia, se non si ha fede in se stessi e negli altri. Fiducia reciproca senza la quale, come è stato autorevolmente affermato, una comunità corre verso la disgregazione sociale e politica.

Fiducia personale, non presuntuosa, ma basata sulle competenze acquisite con costante applicazione nell'approfondimento scientifico, così come sui dati esperienziali, positivi ma anche e soprattutto negativi del proprio vissuto professionale e infine sui valori propri dell'etica pubblica, frequentemente sacrificati sull'altare di una esasperata, presunta supremazia delle sole competenze tecniche.

La fede in sé costituisce altresì la base per aver fiducia negli altri; solo chi crede in sé stesso può completamente affidarsi all'altro, assumendo su di sé l'eventuale responsabilità degli errori commessi da coloro con i quali si condividono i sacrifici e l'impegno per garantire la sicurezza degli altri.

Umiltà, coraggio e fiducia costituiscono quindi l'ordito sul quale, fedeli al motto della nostra scuola e come straordinariamente indicato dalle parole usate da Papa Francesco per richiamare uno dei concetti fondamentali espressi nella sua prima Esortazione apostolica "*Evangelii gaudium*", ci accingiamo a intrecciare la trama del nuovo anno accademico, proiettati all'adempimento della missione affidataci "nell'unità ma nella propria diversità".

La *leadership* nelle organizzazioni complesse

di Antonella Polimeni*

Signora Ministro, Signor Capo della Polizia, Direttore, Autorità, frequentatori e frequentatrici della Scuola di perfezionamento per le forze di polizia, un ringraziamento per l'invito a tenere la prolusione all'inizio dell'anno accademico della Scuola, con la quale "Sapienza Università di Roma" ha un rapporto consolidato e che, negli ultimi dieci anni, ha visto – con il Dipartimento di Comunicazione e ricerca sociale del nostro Ateneo – avere un'interazione proficua che, nell'ultimo periodo, si è integrata con un'attività di riconoscimento di crediti formativi reciproci, oltre a un'implementazione con un'attività formativa di tipo internazionale.

L'oggetto della mia prolusione riguarda un tema che è di fatto particolarmente complesso – quello della *leadership* nelle organizzazioni complesse – che in maniera schematica articolerò con il seguente indice:

– cos'è un sistema organizzativo complesso;

– la *leadership* come processo di delega consapevole responsabile;

– *leader* come custode *pro-tempore* di artefatti, valori e assunti di base;

– i gruppi intermedi come sistemi che mettono in relazione individui e organizzazioni;

– gli elementi su cui si basano le prestazioni e il benessere organizzativo;

– alcune riflessioni conclusive.

Cos'è un sistema organizzativo complesso?

Gli esseri umani sono animali portati a cooperare in maniera naturale e per questo motivo i gruppi e le organizzazioni sono una parte vitale della struttura sociale e produttiva che, per quanto siano complesse, rappresentano una membrana funzionale che si frappone tra il nostro esterno e il nostro interno, un noi che però non è mai me, ma neppure altro da me, e questo è un concetto che va assolutamente tenuto presente.

(*) Magnifica Rettrice della Sapienza Università di Roma. Il presente intervento costituisce la trascrizione, revisionata dall'autore, della *lectio magistralis* tenuta il 26 gennaio 2021 presso la Scuola di perfezionamento per le forze di polizia, in occasione della cerimonia di inaugurazione dell'anno accademico 2020-2021.

Fino ad alcuni anni fa l'approccio di direzione alle organizzazioni era più di tipo amministrativo, finalizzato a dirigere le persone utilizzando regole, gerarchie, procedure e altri meccanismi di tipo formale.

Oggi è piuttosto chiaro che per dirigere le organizzazioni complesse è assolutamente più conveniente adottare un approccio "decentrato", cioè basato su fiducia, valori, obiettivi e soprattutto su condizioni che siano condivise.

Sin dagli anni '60 le aspettative degli individui hanno guidato i loro comportamenti e di conseguenza nelle strutture organizzative complesse sono stati adottati comportamenti in linea con tale rappresentazione, come nelle *profezie che si auto-avverano.* Le organizzazioni puramente amministrative tendono in qualche modo a limitare le iniziative dei propri membri: in tale tipologia di organizzazione vi sono soggetti che sono guidati e inquadrati in un assetto costrittivo e privato di deleghe e quando vi è l'impossibilità di esercitare un giudizio si è indotti ad attribuire al lavoro un valore più strettamente strumentale rispetto all'ottenimento della retribuzione stessa; c'è una minimizzazione dello sforzo – data la retribuzione – con una ricerca cosciente dei *bug* delle procedure amministrative.

Nelle organizzazioni basate, invece, su un approccio prevalentemente decentrato, è la *delega fiduciaria* che spinge i soggetti ad assumersi responsabilità e, quindi, ad identificarsi con l'organizzazione stessa, con i suoi obiettivi e i suoi valori.

La capacità di delegare è, dunque, alla base della *leadership*. Nessuna organizzazione complessa può essere governata in maniera singola e i professionisti che ne fanno parte esercitano, quindi, una autonomia decisionale in situazioni complesse, che spesso sono imprevedibili, quasi sempre interpretabili e non sempre riconducibili immediatamente a una norma precisa o una procedura. La leadership è dunque prevalentemente un problema collegato alle deleghe, alla responsabilizzazione dei soggetti che operano in base ad autodisciplina e autocontrollo.

Il significato della delega come trasferimento di autorità dal vertice verso il basso nella struttura organizzativa, è un processo che spesso può non essere chiaro e dare luogo a incomprensioni.

Delegare è molto difficile e spesso non c'è un vero e proprio trasferimento della responsabilità al delegato: il delegante spesso pretende di controllare le varie responsabilità che sono delegate e fornisce quindi dei *feedback* negativi ad ogni errore rilevato: il leader si trasforma così in con-

trollore e genera, sicuramente, una grande confusione per ciò che riguarda le singole responsabilità. In un approccio sistematico, quindi, le modalità della delega vanno seguite con la declinazione dei seguenti punti:

– concordare i risultati attesi, lasciando al delegato la scelta del metodo per arrivare ai risultati;

– delegare un compito e non le sue parti, perché questo aumenta il grado di responsabilizzazione e facilita anche il monitoraggio del compito;

– rendere attuabile e possibile lo svolgimento del compito, facendo in modo che con la responsabilità sia anche delegata l'autorità per prendere alcune decisioni;

– fornire un sostegno quando è necessario. Sostenere un delegato, infatti, vuol dire saper offrire un sostegno di tipo emotivo, un sostegno di tipo strumentale, un sostegno informativo – con consigli e informazioni che l'individuo può utilizzare in caso di necessità – e un sostegno nel cosiddetto *appraisal*, cioè nelle informazioni che sono utili all'auto-valutazione dei processi, degli esiti, con *feedback* che siano sempre costruttivi.

Il tema dell'autovalutazione è un tema centrale.

Sui problemi della delega mi soffermerò brevemente. In genere deleghiamo i compiti a chi ha più informazioni, più conoscenze, più competenze. Spesso l'utilità che ha il delegante (principale), dipende anche dalle azioni del delegato (agente), ma il principale non può osservare in maniera perfetta l'agente o non può interpretare la validità delle sue azioni.

In genere, quindi, bisogna individuare il contratto che valorizzi la funzione, al fine di raggiungere l'obiettivo principale, sapendo che quando si assegna un compito l'agente andrà a compiere azioni che massimizzino la propria utilità – il cosiddetto vincolo di compatibilità dell'incentivo – nel rispetto del contratto che dovrà essere disposto a sottoscrivere (vincolo di partecipazione).

Attuare una sorveglianza diretta – per esempio quando bisogna controllare molte decisioni – non è facile e, spesso, sono assenti meccanismi di incentivazione o di sanzione di comportamenti rispettivamente corretti o inefficienti; addirittura, in alcuni casi possono essere presenti in maniera anomala meccanismi che incentivano comportamenti non efficienti. Pertanto, è necessario influenzare gli agenti con incentivi o disincentivi, che sostituiscono il monitoraggio minimizzando i costi, come premi, promozioni, aumenti di stipendio, maggiore libertà decisionale, flessibilità dell'orario lavorativo, ma anche sanzioni e licenziamenti.

Quando abbiamo tanti obiettivi, come facciamo a pesarli?

È chiaro che in questi contesti diventano molto importanti la raccolta delle informazioni, l'attività di supervisione, la valutazione e il sistema di ricompense ovvero di sanzioni; dinamiche presenti anche all'interno dei gruppi.

Quali sono dunque le basi su cui andiamo a trasferire le deleghe?

Quello che segue è uno schema essenziale sulla cultura organizzativa e le sue componenti, che successivamente illustrerò nella realtà che rappresento, la Sapienza Università di Roma. Nello schema è possibile individuare gli artefatti e le creazioni, i valori e gli assunti di base, tutti in rapporto di interscambio.

Gli artefatti e le creazioni sono aspetti visibili, ma spesso non decifrabili (strutture organizzative, documenti ufficiali, architettura, aspetto degli uffici). I valori, che sono il livello più alto della consapevolezza, corrispondono al rispetto all'interno dell'organizzazione. Gli assunti di base, che sono dati per scontati e che possono essere invisibili e inconsapevoli, sono costituiti dalle convinzioni di fondo, dai valori indiscutibili e dai pensieri dei membri di una cultura.

Gli artefatti organizzativi, quindi, segnano la superficie dell'organizzazione e sono elementi che – come rappresentato in sintesi nello schema – possono essere ascoltati, visti e sentiti. Riguardano strutture, tecnologie, codici di comunicazione, prodotti, dichiarazioni, ecc.: sono segnali che spesso vanno interpretati; non sono espliciti, ma sono un sistema di riferimento disponibile e visibile del significato reale dell'organizzazione.

Quella che segue è la rappresentazione di cos'è Sapienza nella sua quantità (in termini di studenti, docenti, personale tecnico amministrativo e bibliotecario, strutture organizzative). Il fondamento di Sapienza è il nostro Statuto, che pone le basi alla sua organizzazione ed è il livello di riferimento più alto per i componenti della Comunità Accademica.

Occorre tener presente che gli assunti di base di un'organizzazione costituiscono il livello di cultura più profonda, ciò che è radicato nella sua stessa cultura: gli assunti che si sono sviluppati inconsciamente nel tempo sono condivisi e dati comunque per scontati da tutti i membri dell'organizzazione.

Tali assunti hanno un'influenza fondamentale nel comportamento di

tutti i membri dell'organizzazione e costituiscono il livello più difficilmente modificabile.

La Sapienza è stata fondata nel 1303 con la bolla di Papa Bonifacio VIII ed è la più antica Università di Roma e la più grande del nostro continente.

La missione di Sapienza è quella di contribuire a sviluppare la società della conoscenza con la ricerca, la formazione di eccellenza, la cooperazione internazionale, ma anche con un terzo assunto – che è la cosiddetta Terza missione che gli atenei devono svolgere – che è la loro comunicazione osmotica con il territorio. Questo è un punto strategico sul quale, negli ultimi anni, si è lavorato tanto.

Le organizzazioni complesse sono dunque organizzate in livelli sempre più specifici, coordinati dai delegati dei leader, che sono leader a loro volta.

In Sapienza la funzione di delega si articola su tre livelli: l'Ateneo, le Facoltà e i Dipartimenti. All'interno dei Dipartimenti agiscono poi gruppi di ricercatori (intesi come comunità di docenti, quindi i ruoli di ricercatori, professori associati e professori ordinari).

All'interno dei Dipartimenti afferiscono i corsi di studio e, ovviamente, in ciascuno di questi livelli vi sono leadership che sono delegate, con vere e proprie funzioni di coordinamento. È chiaro che più si stringe il livello dei gruppi omogenei, in cui i vari membri vanno a condividere anche gli stessi spazi, più aumenta l'interdipendenza funzionale tra questi gruppi: esattamente come in una squadra – in cui l'azione di un membro dipende dal gesto dell'altro – nei gruppi di lavoro, parimenti, l'attività di uno è dipendente da quella degli altri, il successo di uno è legato a quello degli altri.

Passando ad analizzare lo schema che segue, mi piace sottolineare soprattutto il terzo punto: nel gruppo, le persone interagiscono in maniera ordinata sulla base di alcune aspettative che sono condivise, che riguardano i ruoli e le competenze, le capacità e le aree di coordinamento. È come se anche i gruppi vivessero le fasi della loro vita in un costante ciclo di trasformazione: da quando si costituiscono si aggiornano continuamente in funzione dell'uscita o entrata dei vari membri o dei nuovi progetti che condizionano la vita stessa del gruppo.

Cosa è un gruppo?

- Qualsiasi aggregato di persone dove la presenza e l'azione di tutti sono necessarie per assicurare a ciascuno (ne sia questi consapevole o meno) il soddisfacimento dei propri obiettivi.
- Nel gruppo l'esistenza di ognuno è indispensabile per soddisfare qualche bisogno di ciascuno.
- Nel gruppo le persone interagiscono in modo ordinato sulla base di aspettative condivise riguardanti i ruoli, le competenze, le capacità, le aree di comportamento.
- I gruppi si formano e si trasformano costantemente; non è necessario che siano autodefiniti e spesso sono identificati dall'esterno

Le fasi della vita di un gruppo sono:

– *la formazione*, in cui i membri si orientano e cercano di comprendere quale debba essere la loro interazione di comportamento, soprattutto nei riguardi del coordinatore;

– *la fase della resistenza* verso gli altri membri del gruppo o del leader, soprattutto nel caso in cui vi sia incertezza dovuta alla mancanza di direttive chiare e in quanto vi è una naturale resistenza al cambiamento; questa è la fase nella quale i ruoli possono ancora non essere ben definiti, anche per scarsa conoscenza reciproca, e ciò può trasformarsi in una resistenza emotiva di fronte al compito, nell'andare a svolgere un preciso ruolo;

– *la fase della strutturazione*, in cui c'è l'accettazione vicendevole dei vari membri;

– *la fase di attività*, in cui i membri hanno accettato il loro ruolo e lavorano per raggiungere gli obiettivi che sono stati a monte condivisi.

– infine, *la fase dell'aggiornamento*, in cui i membri del gruppo vanno a valutare il *modus operandi* e i risultati ottenuti, e si ridefinisce l'appartenenza al gruppo stesso e la soddisfazione di farne parte; è chiaro che il rinnovamento strutturale del gruppo, oppure l'avvio di nuovi progetti, può portare a ripercorrere le fasi precedentemente enunciate.

Passando al tema della coesione dei gruppi, vanno evidenziati i due aspetti base: l'attrazione verso il gruppo, che corrisponde all'elemento motivazionale che è assolutamente da incentivare, e l'integrazione di un gruppo, che corrisponde alla fattualità.

Solo attraverso la coesione potrà essere raggiunto l'obiettivo di tipo produttivo (la coesione verso il compito), alimentando i rapporti tra i membri (la cosiddetta coesione sociale).

Nello schema che segue, simile ad una battaglia navale, troviamo alcune frasi tipiche che segnano la riuscita del lavoro del leader per generare coesione sociale.

Battaglia Navale

	Coesione verso il Compito	*Coesione Sociale*
Attrazione verso il gruppo	Mi piace il modo con cui si lavora in questo gruppo	Mi piacerebbe molto frequentare i miei colleghi fuori dal lavoro
Integrazione del Gruppo	Questo gruppo dispone di tutte le risorse e le competenze che servono per raggiungere l'obiettivo	Il mio gruppo di amici migliori è formato dai colleghi

All'interno di ciascun quadrante: frasi tipiche che segnalano la buona riuscita del lavoro del leader di generare coesione

È da sottolineare, dunque, che la coesione sociale coincide con il benessere organizzativo, così come occorre evidenziare l'importanza dell'efficacia collettiva (cioè la coesione verso un compito che è associata alla percezione di efficacia collettiva): una sensazione condivisa del gruppo di essere assolutamente collocati nel contesto più adeguato per organizzarsi e raggiungere uno scopo comune. Ovviamente l'efficacia collettiva è alimentata dal leader, il quale fornisce degli obiettivi (che possono essere individuali e di gruppo, chiari e ben definiti) e coinvolge tutti attraverso compiti che sono adeguati alle caratteristiche di ciascuno (cosiddetta valutazio-

ne del potenziale); egli deve essere anche in grado di riconoscere, attraverso specifici *feedback*, l'importanza dell'apporto dei singoli all'interno dei progressi di tutto il gruppo (cioè la valorizzazione individuale).

La coesione è legata anche a caratteristiche che sono strutturali del gruppo, come ad esempio la somiglianza tra i suoi membri: i leader tipicamente di scarso valore, per aumentare la coesione facendo sentire i membri del gruppo simili, mettono in risalto le differenze di alcuni rispetto agli altri su vari piani, tendendo così ad isolarli. Gli studiosi definiscono questo comportamento *effetto a pecora nera*, ma esso funziona solamente a breve termine: caratterizza il gruppo e l'organizzazione in cui è inserito, ma difficilmente si può conciliare con valori inclusivi dell'organizzazione e, quindi, con il tema dell'efficacia collettiva.

Concludendo, i bravi leader inseriti nell'organizzazione complessa:

– sono in grado di gestire i processi di delega;

– sanno comunicare i valori organizzativi e sostenere i loro collaboratori;

– vanno a favorire costantemente l'automonitoraggio e riconoscono il raggiungimento degli obiettivi;

– promuovono la coesione sociale, la coesione collettiva e quindi l'efficacia organizzativa;

– sono in grado di creare e gestire una cultura organizzativa, evitando che sia invece la cultura organizzativa a gestire la leadership.

Vi ringrazio per l'attenzione.

Intervento del Ministro dell'interno tenuto il 26 gennaio 2021 in occasione della cerimonia di inaugurazione dell'anno accademico 2020-2021 della Scuola di perfezionamento per le forze di polizia

di Luciana Lamorgese

Autorità e cortesi ospiti,

con la cerimonia di oggi prende avvio il 36° corso di Alta formazione della Scuola di perfezionamento, destinato a funzionari e ufficiali delle forze di polizia.

Consentitemi di rivolgere un cortese augurio di buon lavoro al direttore della Scuola e ai corsisti chiamati a frequentare il prossimo ciclo di studi.

La prolusione della signora rettrice dell'Università degli studi "Sapienza" di Roma – professoressa Antonella Polimeni –, cui rivolgo il mio caloroso saluto, ha dato lustro a questa importante giornata.

L'invito a cui ha cortesemente aderito, signora rettrice, non è solo un atto di attenzione verso una delle istituzioni formative più antiche e prestigiose del Paese ma è per noi un grande privilegio che conferma l'alta vocazione culturale di questa istituzione e il suo inserimento nel tessuto formativo del Paese.

L'amministrazione pubblica, ne sono convinta da tempo, ha bisogno di costruire una solida alleanza con il mondo accademico e della ricerca.

È nel loro reciproco interesse creare un fecondo canale di scambio per la contaminazione di saperi e di esperienze.

Si tratta, in altre parole, di sviluppare una conoscenza che si alimenta dell'approfondimento teorico per innalzare costantemente il livello e la qualità della risposta operativa.

In questa logica, se da un canto l'Amministrazione guarda all'università come eccellenza culturale per recepirne i risultati scientifici, dall'altro l'università rivolge il suo interesse all'Amministrazione come luogo in cui teorie e analisi potranno trovare il loro banco di prova.

Del resto anche i tirocini curriculari svolti dagli studenti presso le strutture del Ministero dell'interno, già sperimentati dal Dipartimento della

pubblica sicurezza, possono contribuire ad "aprire" l'Amministrazione alla società civile e a rendere più concreta e spendibile la formazione universitaria dei nostri giovani.

La Scuola di perfezionamento è un luogo di conoscenza nel senso più eminente.

È un centro di formazione non solo giuridica e professionale, ma anche dal forte portato valoriale, in un momento storico in cui l'etica della funzione deve essere, sempre più, la stella polare di coloro che si dedicano al pubblico servizio.

Ma è anche una sede in cui si incrociano le competenze e sensibilità plurali delle forze di polizia del nostro Paese, contribuendo a formare, pur nel rispetto delle specificità di ciascuna, un'identità comune del funzionario o ufficiale di polizia innanzitutto come servitore del Paese.

È una contaminazione di saperi e di valori, obiettivo fondamentale per la crescita delle nostre rispettive istituzioni e, dunque, del Paese.

È una strada che intendiamo perseguire con forza sviluppando un'alleanza tra le nostre istituzioni: un'alleanza non solo formativa ma anche operativa, nella convinzione che la nostra Amministrazione non possa che giovarsi di giovani laureati sempre più preparati e dediti al servizio della nazione.

Abbiamo bisogno, in un'epoca di forti contraddizioni e incertezze, di riscoprire i fondamenti etici, in ogni spazio della vita pubblica.

Chi si dedica al bene della comunità deve comprendere che la tensione morale, nell'esercizio di funzioni pubbliche, non è qualcosa di accessorio.

Di questa straordinaria forza interiore, che poi è passione e attaccamento al bene comune, le nostre forze di polizia hanno sempre dato una luminosa testimonianza.

Anche nella prova durissima che stiamo attraversando nel combattere l'assedio della pandemia, esse si sono distinte per lo spirito umanitario con cui, stando al fianco dei cittadini, ne hanno difeso la sicurezza e le libertà.

Alcuni appartenenti alle forze di polizia hanno perso la vita, portati via da questo insidioso nemico.

Vogliamo ricordarli come alfieri di un patriottismo civile, di cui hanno dato prova servendo fino in fondo, con disciplina e onore, il loro Paese.

Vorrei ricordare che ricorre quest'anno il quarantesimo anniversario della legge di riforma dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, la

legge n. 121 del 1981, che con lungimiranza ha gettato le basi dell'ordinamento civile dell'Amministrazione della pubblica sicurezza.

I capisaldi di quell'ambizioso progetto restano assi indefettibili del sistema: il pluralismo delle forze di polizia; il servizio alle istituzioni democratiche; la prossimità al cittadino; l'attenzione alla cultura e alla formazione.

È eloquente come questa scuola trovi il suo fondamento proprio in quella legge che, all'art. 22, ne ha previsto l'istituzione.

Fu una grande sfida: un nuovo modello di Scuola, a vocazione interforze, casa comune delle diverse forze di polizia; la necessità di costruire un paradigma unitario di formazione per esperienze, attitudini e funzioni differenziate; ma anche la capacità di creare ponti tra realtà diverse.

A quarant'anni da quel giorno, possiamo dire di aver vinto quella sfida.

L'attacco tremendo che veniva portato in quegli anni alle istituzioni democratiche da parte delle mafie e del terrorismo interno richiedeva una risposta forte e decisa, che potesse dare tutto lo spazio possibile allo sviluppo di una collaborazione sinergica tra i singoli attori della sicurezza.

Il principale merito della legge n. 121 fu quello di comprendere, al di là delle contingenze, che era venuto il tempo di una grande riforma nella quale fossero chiaramente riconoscibili i principi partecipativi della democrazia repubblicana.

In questo solco, il coordinamento rappresentò l'architrave della riforma.

La sua affermazione, così diffusa e presente nella legge n. 121, rendeva finalmente esplicito il disegno di superare il principio ordinatore della verticalità gerarchica in favore di un modello differente, in cui non veniva certo sacrificato il soggettivismo delle forze di polizia.

L'obiettivo, fu quello di esaltarne, attraverso il coordinamento, le diverse specificità, nella logica che della loro concertata azione avrebbe potuto beneficiare l'intero sistema di sicurezza.

Trasporre, nell'ambito della sicurezza, l'idea-forza di rendere ciascuno dei soggetti coordinati responsabile di una forma di costruzione condivisa delle decisioni, ebbe il significato di una irreversibile cesura con il passato.

Perché fosse più radicale e profondo il cambiamento, si pensò anche alla cultura e alla formazione degli appartenenti alle forze di polizia.

Si ebbe chiaro che il tema del coordinamento dovesse accompagnare

la crescita dell'operatore e affinare le singole sensibilità, in modo che la pluralità delle forze in campo fosse vissuta da ciascuno non nei termini di un arcaico antagonismo, bensì come un dato valoriale di sistema.

Fu una grande sfida: creare un paradigma unitario di formazione per esperienze, attitudini e funzioni differenziate.

La naturale propensione della Scuola a farsi promotrice di un nuovo sapere, attenta a cogliere i mutamenti succedutisi nel panorama istituzionale, si è vista anche in un'altra svolta della vicenda italiana.

Mi riferisco al tema della sicurezza partecipata e integrata, affermatosi nell'ultimo ventennio soprattutto sulla scena delle città metropolitane e dei grandi agglomerati urbani.

È stato questo l'innesco di un importante intervento di assestamento del sistema nazionale di sicurezza, già anticipato dall'esperienza dei protocolli con gli organi di governo locale.

Nella stagione in cui è maturato il discorso sulla sicurezza come diritto di cittadinanza e sull'importanza della percezione che ne ha il cittadino, anche la Scuola di perfezionamento ha fatto la sua parte.

Alla Scuola si ascrive il merito di aver esteso agli appartenenti alle polizie locali la partecipazione ai corsi, promuovendo una didattica sempre più inclusiva.

La Scuola ha dato così dignità culturale a un percorso d'integrazione creando un filo unificante e dialogante, interprete della necessità di dare forza ai principi di coesione e di leale collaborazione tra le istituzioni della Repubblica.

L'attività formativa della Scuola si è poi rivolta all'ambito esterno, guardando così oltre le frontiere esterne.

È indubbia l'importanza che assume in questo momento storico, anche nel campo della sicurezza, il dialogo fra i Paesi del mondo, coltivato sia nei fori del multilateralismo che nei rapporti bilaterali.

Le relazioni che l'Italia in questa materia intrattiene nelle istituzioni europee e nel panorama internazionale riguardano *dossier* di capitale rilevanza.

Non è solo la questione migratoria a campeggiare, naturalmente.

La scelta di rafforzare la formazione del funzionario e ufficiale di polizia anche sui temi di rilievo internazionale è apparsa, dunque, una conseguenza inevitabile della globalità delle minacce più pervasive e terribili che vengono portate alla sicurezza.

Minacce incluse il terrorismo e la criminalità organizzata a cui se ne aggiungono altre quali quelle legate alla difesa dell'ambiente e della salute pubblica, alla sicurezza economica, alla lotta alla povertà e allo sfruttamento della persona.

La Scuola di perfezionamento è un esempio esclusivo a livello europeo di formazione interforze, aperta alla partecipazione delle omologhe forze di polizia estere.

Questa scuola è caratterizzata da un'autentica vocazione internazionale in cui la diversità rappresenta una incommensurabile fonte di ricchezza.

In queste aule si crea una "cultura" internazionale che consente ai funzionari e ai dirigenti di esplorare risorse e di portare con sé un bagaglio di esperienze e scambi culturali e professionali utili per operare in scenari di crescente complessità.

In tale contesto è significativa l'eccellente realtà che promana da questa scuola ossia la Scuola internazionale di Caserta, luogo di incontro di operatori di polizia di ogni parte del mondo.

Basti pensare che negli ultimi 5 anni ha visto la partecipazione di 600 funzionari e dirigenti stranieri provenienti da 120 Paesi di diversi continenti.

Un processo dunque che mi sembra storicamente inarrestabile, lungo il quale il mondo ha preso a camminare superando i recinti degli ordinamenti interni.

Nell'ambito del generale processo riformatore delle articolazioni dipartimentali, anche per la Scuola è allo studio un organico disegno di riassetto.

Al direttore della Scuola rivolgo dunque l'invito a proseguire in questa direzione, con il mio appoggio, con quello del Capo della polizia – che ringrazio, tra l'altro, anche per l'attenzione e la sensibilità con cui guarda al tema della formazione – e con il sostegno di tutta l'Amministrazione dell'interno.

Ai funzionari e ufficiali chiamati a frequentare il prossimo ciclo di studi il mio più fervido augurio di buon lavoro e – come prevede la formula di rito – concludo dichiarando aperto l'anno accademico 2020-2021.

Parte II

Articoli e Saggi

Aspetti giuridici della pandemia e psico-dinamica della riservatezza

di Antonio Bellizzi di San Lorenzo*

Abstract

Il presente saggio si propone di osservare l'emergenza pandemica sotto il profilo socio-giuridico. Qual è la relazione tra post-modernità antropologica e pandemia? La pandemia consente di enucleare i limiti corporei della società della rete incapace si surrogarsi del tutto alla società reale. Si accenna al problema delle responsabilità internazionali, civili e penali. Quindi su uno sfondo interdisciplinare, si esaminano profili attinenti alla relazione tra diritto alla riservatezza e biopolitica.

* * *

This essay aims at analyzing the pandemic emergency from a social and legal point of view. What's the relation between anthropological post-modernity and pandemic? The pandemic allows to identify the concrete limits of the network society, which is unable to completely replace the real society. Therefore, the problem of international, civil and criminal responsibilities is mentioned. Against this interdisciplinary background, the right to privacy is examined in relation to biopolitics.

* * *

... Irato al Sire
destò quel Dio nel campo un feral morbo,
e la gente peria...

(Omero - Iliade, Canto I)

(*) Professore aggregato di Diritto privato e Biodiritto nell'Università degli Studi di Firenze.

§ 1. Un'antitesi tra iperconnessione multimediale[1] e distanza fisica interpersonale[2] si è manifestata nel villaggio globale[3] con la pandemia Covid-19[4]: la rete[5] ha evitato la polverizzazione sociale indotta dall'angosciante comunicazione mediatica[6] del contagio omnicomprensivo ed ubiquo ed ha consentito una *societas ex distantibus* globale ma ha anche dimostrato l'irrinunciabilità della fisicità dei rapporti umani di ogni tipo: da questo punto di vista, lo *stress test*, cui sono stati sottoposti i cittadini di *Cosmopolis*[7], ha portato alla massima tensione logica la sostenibilità fisio-psichica della società della rete[8], che rimarrà sempre uno strumento della società reale e ad essa non potrà mai sostituirsi nella creazione della vita, dei suoi alimenti materiali e spirituali[9], della ricchezza individuale e collettiva, della formazione dei minori e dei giovani. E come la formazione è irriducibile ad immagazzinamento di nozioni, essendo costituita da socialità verticale, tra docente e discenti ed orizzontale, tra discenti e tra docenti[10], così la Democrazia partecipativa e la Giustizia effettiva non sono riducibili a procedure digitali: la dialettica tra vita *on line* e vita *on land* trova dunque il suo

---

1) Sui dispositivi multimediali, v. M. Mensi - P. Falletta, *Il diritto del web*, Padova, 2015, p. 2. Sul "labirinto multimediale", v. V. Castronovo, *L'eredità del Novecento. Che cosa ci attende in un mondo che cambia*, Bologna, 2000, p. 340 e ss.
2) «Il distanziamento sociale è dunque il sigillo della politica immunitaria», D. De Cesare, in *Virus sovrano*, Roma, 2020. Pertanto è preferibile parlare di "distanziamento interpersonale" piuttosto che "sociale".
3) M. McLuhan - Q. Flore, *War and peace in the global village*, N.Y. 1968.
4) «L'11 marzo 2020 l'OMS ha modificato lo stato della infezione da SARS - Cov 2 portandolo da epidemia a pandemia», v. Accademia nazionale dei lincei - Commissione salute, *Rapporto Covid 19*, a cura di M. Cecconi - G. Forni - A. Mantovani, Roma, 25 marzo 2020, p. 3.
5) Sul concetto di "rete", v., *ex multis*, G. Caldarelli - M. Catanzaro, *Scienza delle reti*, Milano, 2016.
6) Sulla comunicazione ansiogena, v. P.F. Secord - C.W. Backman, *Psicologia sociale*, Bologna, 1964, p. 223 e ss.
7) D. Zolo, *Cosmopolis. La prospettiva del governo mondiale*, Milano, 1995.
8) Nel senso «che la società in rete sia caratterizzata dall'interruzione dei ritmi, sia biologici sia sociali, associati alla nozione di ciclo di vita» v. M. Castels, *La nascita della società in rete*, p. 508; cfr. Papa Francesco, *Fratelli tutti. Enciclica sulla fraternità e l'amicizia sociale*, Roma, 2020, pp. 54 e 61.
9) A. Bellizzi di San Lorenzo, *Fenomelogia giuridica del bene alimentare*, in *Diritto e Società*, 2019.
10) M. Cacciari, *La scuola è socialità. Non si rimpiazza con monitor e tablet*, in *www.lastampa.it*, 18 maggio 2020.

limite in un *Habeas corpus*[11] che si eleva, in tutta la sua fisicità semantica etimologica, di fronte ad ogni involuzione neo-potestativa di un *imperium* digitale universale[12] fondato su una gnosi digitale, che assuma ingenuamente di poter disincarnare il soggetto[13] dopo lo sradicamento comunitario di una *Globalisierung*[14] in crisi.

§ 2. Durante la pandemia, l'*human divide* sociale si è rivelato quello tra chi si può permettere di lavorare da casa dietro lo schermo di un *computer* e chi non se lo può permettere perchè svolge un lavoro materiale. Ma se la categoria in *smart working* è logorata da crescente usura fisio-psichica e calante riservatezza, aggravate dalla convivenza con altri familiari operanti *on line* negli spazi più o meno ristretti e sopportabili della necessitata

---

11) N. Matteucci, *Organizzazione del potere e libertà. Storia del Costituzionalismo moderno*, Torino, 1998, p. 87, sul significato giuridico contestuale dell'*Habeas corpus Act* (1679) nel diritto anglosassone, il cui valore è attualizzato nella Costituzione italiana nell'art. 13 Cost. che pone una doppia riserva di legge e di giurisdizione, a garanzia dell'inviolabilità della libertà personale: nel senso che «la riserva di legge esclude anche gli atti governativi con forza di legge», C. Carlassare, *La riserva di Legge*, in *Lezioni magistrali di Diritto costituzionale*, a cura di A. Vignudelli, Modena, 2011, p. 105. Su "corpo" e "*Habeas corpus*", nella concezione personalista, v. P. Veronesi, *Il corpo e la Costituzione*, Milano, 2007, p. 10 ss.; sul concetto di "*Habeas corpus* verso il potere informatico in termini oppositivi (diritto alla riservatezza) e pretensivi (diritto all'identità)", v. A. Bellizzi di San Lorenzo, *Obsolescenza programmata dei prodotti e dei dati personali*, in *Osservatoriodellefonti.it*, § 7.

12) Osserva acutamente S. Mannoni, in *Millenarismo 2.0. Il diritto al cospetto della nuova era digitale*, Napoli, 2016, p. 50: «Non bisogna dimenticare le origini di internet. Nata sotto gli auspici dell'amministrazione militare americana, internet non ha mai perso i segni di questa stigmate»; cfr E. Morozov, *The net Delusion*, London, 2012, p. 50. Sull'assenza di sovranità e l'invadenza di nuovi poteri nel cyberspazio, v. S. Rodotá, *Il diritto ad avere diritti*, Roma-Bari, 2012, p. 378 ss.; sul "diritto alla non discriminazione algoritmica", v. A. Simoncini, *L'algoritmo incostituzionale: intelligenza artificiale e il futuro delle libertà*, in *Biolaw journal*, 2019; cfr. A. Gatti, *Istituzioni e anarchia nella rete. I paradigmi tradizionali della sovranità alla prova di internet*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2019, p. 711 e ss.

13) Per il riferimento all'«individualismo della razionalità disincarnata, inaugurato da Descartes», v. C. Taylor, *Il disagio della modernità*, 4ª ed., Roma-Bari, 2006, p. 31; cfr., per la contrapposizione tra io reale e io giuridico, S. Mazzamuto, *Il diritto post-moderno: un concetto inutile o addirittura dannoso?*, in *Europa e dir. priv.*, p. 847.

14) U. Beck, *Was ist Globalisierung?: Irrtümer des Globalismus-Antworten auf Globalisierung*, 1997, tr. it., Roma, 1999.

condivisione[15], chi svolge un lavoro materiale, più esposto al contagio, si divide tra coloro che hanno continuato a lavorare nella filiera alimentare, nella sanità, nelle forze di polizia, *etc*. e coloro, cui il *lockdown* ha sospeso a tempo indeterminato l'attività di produzione e commercio di beni e servizi di ogni tipo (siderurgia, autoveicoli, tessile, edilizia, *etc*., per non parlare di turismo, ristorazione, locali di socializzazione, *etc*.).

Ma questa *linea orizzontale*, che separa l'Eden apparente del lavoro *on line* dalla *Lagrimarum valle* della realtà *on land*, s'interseca con la *linea verticale*, che separa coloro che hanno un reddito fisso prevalentemente statale o assimilato – comprendente sia chi operi *on line* (docenti, magistrati *etc*.), sia chi operi *on land* (polizia, *etc*.) – da coloro (pure *on line*, come gli agenti turistici ovvero *on land,* come i commercianti di beni non primari), la cui attività redditizia è stata bloccata direttamente dalla pandemia e/o dal conseguenziale *factum principis*[16] e i quali, comunque, anche dopo gli sblocchi totali e parziali – peraltro ipotecati dall'incertezza di eventuali riblocchi – vanno incontro alla impossibilità di riattivarsi: 1) per propria inefficienza economica causata dal blocco ("fermo del magazzino" per merci non ritirate); 2) per drastica contrazione della domanda di beni e servizi derivante dalla internazionalità della crisi pandemica implicante riduzione improvvisa della circolazione di persone e merci; 3) per le limitazioni normative sanitarie alla recettività spaziale/modale dei luoghi fisici di offerta di beni e servizi, che si traducono in costi aggiuntivi per i vari esercizi, i quali o vengono scaricati sui consumatori o retroagiscono, quali concause di chiusura dell'attività a scoppio successivo. E chiusure di attività significano crescenti licenziamenti di lavoratori (non "bloccabili" *sine die* per decreto) e restituzione di immobili a proprietari – gravati comunque da imposizione fiscale sulla proprietà – in una spirale recessiva di entropia economica.

L'intersecarsi delle suddette linee, orizzontale e verticale, individuano una vera e propria *croce sociale*, che frantuma le certezze di acquisito benessere della contraddittoria *Società signorile di massa*[17], in una società quadripartita, con sofferenze psicoeconomiche *on line* ed *on land.* Ma l'ine-

15) V., *ex multis*, la testimonianza di M. Cacciari, *La casa è un inferno*, in *www.huffingtonpost.it*, 5 aprile 2020.

16) Sulla impossibilità sopravvenuta della prestazione ed altre problematiche giusprivatistiche v. C. Scognamiglio, *L'emergenza Covid 19: quale ruolo per il civilista?*, in *Giustiziacivile.com*, 15 aprile 2020, e bibliografia ivi citata.

17) L. Ricolfi, *La società signorile di massa*, Milano, 2019.

vitabile contrapposizione tra *ii qui certant de damno vitando* (imprenditori falliti, lavoratori licenziati, professionisti subproletarizzati, *etc*.) ed *ii qui certant de lucro captando* (multinazionali del commercio *on line*[18], case farmaceutiche, speculatori predatori, immobiliari, aziendali digitali e finanziari) pone le premesse di tensioni sociali destinate a scaricarsi *on land,* nell'ambito territoriale degli Stati, combinandosi in concreto con le contraddizioni socio-endemiche di ciascun contesto, mettendone alla prova la tenuta sociale di sistema e di regole di *enforcement*[19] in relazione a conseguenziali crisi dell'ordine pubblico (*ordre dans la rue*).

Infatti, fa da fosco sfondo, a tale croce sociale, una gheenna degli "invisibili" per approcci analitici con sottotesto di vera "cultura dello scarto"[20]: sottoccupati, disoccupati, immigrati non integrati, *homeless*, *etc*. ingrossano un'eterogenea "massa dannata" – non si sa quanto censita pur da un punto di vista epidemiologico – la cui montante marea rischia di fagocitare ex "eletti" dei lidi sicuri *on land* e *on line*, strappati ai saldi scogli e ai porti precari, dagli effetti tempestosi della crisi pandemico-economica.

§ 3. Ma qual'è il *Kultur broken* esistenziale della pandemia, per il momento storico in cui essa cade? Masse di persone hanno realizzato *in corpore vivo*, tramite l'angoscia ingenerata dal nemico submicroscopico invisibile e ubiquo, la propria condizione antropologica della *post-modernità*, già preavvertita e tematizzata dagli intellettuali di fine Novecento[21]: il futuro non è più percepito come foriero per definizione di benessere crescente e sempre più diffuso come per l'uomo moderno post-illuministico delle "magnifiche sorti e progressive"[22].

La pandemia planetaria dell'era digitale ha definitivamente disvelato

---

18) Sulla valorizzazione del "negozio fisico" nell'avanzante predominio del commercio *on line*, v. P. Kotler - G. Stigliano, *Retail 4.0 - 10 regole per l'era digitale*, Milano, 2018.

19) F.S. Becker, *Crime and punishment: an economic approach*, in *Journal of Political Economy*, 1968, 76, 2.

20) Per il frequente riferimento del Pontefice Francesco a tale concetto, v. B. Capelli, *Il Papa: una società è "civile" se combatte la "cultura dello scarto"*, in *www.vaticannews.va*, 30 gennaio 2020.

21) J.F. Lyotard, *La condizione postmoderna*, Milano, 1979.

22) Antivedente nella critica già G. Leopardi, in *La Ginestra*, *o il fiore del deserto*, I Canti, XXXIV, Napoli, 1845. *Ex multis*, v. V. Andreoli, *Homo incertus. Il bisogno di sicurezza nella società della paura*, Milano, 2020.

la illusione scenica di una distinzione antropocentrica tra Storia e Natura, tanto che il concetto di punizione divina, nello stesso momento in cui viene bandito dall'ortodossia contemporanea delle Religioni[23], fa irruzione sotto mentite spoglie immanentistiche della reazione di una divinizzata Natura ferita dal Progresso, nelle narrazioni ispirate all'ecologismo ed alla decrescita felice[24].

All'improvviso, la generazione dei *millenials* occidentali e assimilati, nativi digitali[25] – avanguardia esistenziale di una umanità abituata ad interscambiare continuamente realtà virtuale e realtà fisica – affacciatasi ai vent'anni senza aver conosciuto guerre altro che nelle *fiction*, nelle *playstation*, nei libri di storia o nei *tg* – come del resto i propri genitori pur turbati dall'11 settembre 2001 e connesse vicende bellico-terroristiche – si è trovata di fronte al blocco di questa interscambiabilità, nel senso che la realtà fisica è tornata ad essere soltanto il luogo dove ciascuno si trova, senza alibi di claustrofobia. Ciò, per tacere dell'impatto terrorizzante su masse di anziani dell'Occidente invecchiato: l'infodemia inerente ad una entità submicroscopica, quale un virus (poco importa se di origine naturale o artificiale) ha disarticolato ogni sicurezza individuale e sociale ed ha riconsegnato l'uomo alla sudditanza ancestrale rispetto alla Natura.

Ed in definitiva, le ipotesi complottiste[26], pur verosimili, evocanti il tema antico della *pestis manufacta* di manzoniana memoria – ovvero lo scenario possibile della guerra/terrorismo, batteriologico/virologico o della fuoriuscita da un laboratorio[27] – additando la via di uno o più colpevoli per dolo malefico o colpa scellerata, fornirebbero un alibi al più forte senso di impotenza del saperlo derivato da una indomabile Natura leopardianamente "matrigna".

---

23) D. Neuhaus, *Il virus è una punizione di Dio?*, in *www.laciviltacattolica.it*, 2 maggio 2020; C. Pellegrino, *Le autorità religiose islamiche al tempo del Coronavirus*, in *www.oasiscenter.eu*, 30 aprile 2020.

24) *Ex multis*, I. Capua, *Il dopo. Il virus che ci ha costretto a cambiare mappa mentale*, Milano, 2020. V., già prima della pandemia, *ex multis*, G. Fabris, *La società post-crescita: consumi e stili di vita*, Milano, 2010.

25) L. Siegel, *Homo internecticus. Restare umani nell'era dell'ossessione digitale*, 2011.

26) Sul complottismo v. D. Di Cesare, *Il virus sovrano*, cit., p. 33 ss.

27) *Ex multis*, v. F. Punzi, *Il virus uscito da un laboratorio di Wuhan? "Increasing confidence" a Washington mentre l'intelligence indaga*, in *Atlantico* (Riv. di analisi politica, economica e geopolitica) - Esteri, 17 aprile 2020; F. Fuggetta, *Coronavirus: non possiamo fidarci neppure di un Nobel*, in *O.Ma.R*, a proposito della dichiarazione del Prof. Luc Montagnier sull'origine artificiale del coronavirus, v. CNEWS-Youtube.

§ 4. Certo, anche ove il virus sia derivato da un salto interspecifico dall'animale all'uomo (zoonosi)[28], si apre la questione della rilevanza internazionale dei danni smisurati derivati da prassi igienico-alimentari del luogo di ipotetica provenienza[29], giacchè a fronte di una economia globale integrata della *Globalisierung* – caratterizzata pure da destrutturazione e delocalizzazione dei cicli produttivi[30] – non può non corrispondere una responsabilità dello stato territoriale[31] e di eventuali organizzazioni internazionali per aver omesso le cautele nell'impedire: 1) l'insorgenza della fonte dannosa; 2) il propagarsi del danno tramite una tempestiva informazione della Comunità internazionale[32]. Tale rilievo è compensato dalla considerazione realistica, per cui pare ormai di vivere in un Post-evo, ossia l'epoca presentista ed a-prospettica, che rimuove la durata del tempo, le sue decantazioni, i suoi ritmi ciclici come il suo senso di percorso direzionale (progressista/regressista): il presente scomposto in miriadi di frammenti informativi e ricomposto in caduchi miti mediatici tutto fagocita (riservatezza, responsabilità, *etc*.)[33].

E, d'altra parte, nell'ordinamento italiano[34], ove approdino a delle imputazioni, indagini per il delitto di Epidemia[35] a titolo doloso anche eventuale ex art. 438 cod. pen., ovvero a titolo colposo contro la salute pubblica

---

28) *Ex multis*, v. Accademia nazionale dei lincei, *Rapporto Covid*, cit., p. 3; A. Romano, *Non solo Covid 19: il legame tra zoonosi e commercio di animali*, in *www.oggiscienza.it*.

29) Nel senso che la Peste nera del 1347 «vient de Chine (de la province de Hubey, la méme d'ou est partie l'epidemie de Covid-19)», v. L.H. Vignaud, *La mort aux trousses*, in *Le figaro Histoire*, aprile-maggio 2020.

30) «Con lo smembramento della produzione, la nazionalità di un prodotto ha perso molto del suo significato»: C. Hidalgo, *L'evoluzione dell'ordine. La crescita dell'informazione dagli atomi alle economie*, Torino, 2015, p. 135; cfr. A. Bellizzi di San Lorenzo, *Dal subcontratto al subordinamento giuridico*, Napoli, 2005, p. 64 e ss., C. Hidalgo, *L'evoluzione dell'ordine. La crescita dell'informazione dagli atomi alle economie*, Torino, 2015, p. 135.

31) B. Conforti, *Diritto internazionale*, Napoli, 1987, p. 347.

32) B. Simonetta,*Coronavirus: gli 11 giorni di Wuhan che avrebbero potuto salvarci dalla pandemia*, *Il sole 24 ore*, 6 aprile 2020.

33) Per interessanti spunti, v. P. Cappellini, *La Storia è solo una cicatrice? Schegge su Storia del Diritto e sfide dell'età della "mondializzazione"*, in *Storia del diritto e identità disciplinari*, a cura di I. Birocchi e M. Brutti, Torino, 2016, p. 285 e ss.; cfr. A. Prosperi, *Un tempo senza storia. La distruzione del passato*, Torino, 2021.

34) Sui tragici effetti della pandemia nel territorio italiano, v. M. Tedeschi, *Il grande flagello Covid-19 a Bergamo e Brescia*, Brescia, 2020.

35) Sul delitto di epidemia, v. C. Erra, voce *Epidemia* (diritto penale), in *Enc. dir.*, XV, Milano, 1966, p. 46 ss; V. Manzini, *Trattato di diritto penale italiano*, Torino, 1987, p. 393 ss; S. Ardizzone, voce *Epidemia*, in *Dig. disc. pen*., 1990, IV, p. 250 ss; S. Riondato, in

ex art. 452 cod. pen., ne seguirebbe la legittimazione dei congiunti dei morti[36] a chiedere il risarcimento ex art. 185 II co. cod. pen. e 2059 cod. civ. nei confronti degli imputati.

Ora quando l'antivedente legislatore del 1931 «in considerazione degli sviluppi della scienza, i quali nell'epoca attuale rendono possibile venire in possesso di germi capaci di determinare epidemie e di diffonderli»[37], ha incriminato la condotta dolosa (art. 438 c.p.) e colposa (art. 452 c.p.) di «Chiunque cagiona un'epidemia mediante la diffusione di germi patogeni», ha operato una scelta di politica criminale che circoscrive l'evento penalmente tipico dell'insorgenza epidemica non a qualsiasi "epidemia" in senso medico (manifestazione collettiva d'una malattia [colera, influenza, *etc*.] che rapidamente si diffonde fino a colpire un gran numero di persone in un territorio più o meno vasto in dipendenza da vari fattori, si sviluppa con andamento variabile e si estingue dopo una durata anche variabile[38]) ma a quella specifica epidemia sviluppantesi solo tramite «germi patogeni» ossia microrganismi latori di malattie infettive[39] umane, quali appunto virus, ba-

---

Commentario breve al codice penale, dir. da A. Crespi - F. Forti - G. Zuccalà, *sub.* art. 438 c.p., Padova, 2008, p. 1097 e ss; F. Antolisei, *Manuale di diritto penale*, parte speciale, II, Milano, 2008, p. 538 ss; A. Gargani, *Reati contro l'incolumità pubblica. Reati di comune pericolo mediante frode*, in *Trattato di diritto penale*, dir. da C.F. Grosso - T. Padovani - A. Pagliaro, IX, 2, Milano, 2013, p. 208 ss.

36) Sul tema della legittimazione dei congiunti per danni da morte mi permetto di rinviare, *ex multis*, ad A. Bellizzi di San Lorenzo, *Tutela esterna dei diritti di credito nell'evoluzione dell'illecito civile*, Napoli, 2019, p. 90 ss. e bibliografia ivi citata; A. Mantelero, *Il ruolo dello Stato nelle dinamiche della responsabilità civile da danni di massa*, Torino, 2013.

37) V., *ex multis*, F. Antolisei, *op. cit*., p. 538 che parafrasa il commento del Guardasigilli A. Rocco alla *Relazione ministeriale ai Lavori del Codice penale e del codice di procedura penale* del 1929.

38) V. D. De Biasi, voce *Epidemia*, in *Enc. it scienze, lettere e arti*, Roma, 1948 (agg. 2017), XIV, p. 60 (*www.treccani.it.*). Nota A. Gargani, *op. cit*., p. 211: «l'evento di pericolo comune... in relazione all'epidemia..., si specifica e si concretizza nella capacità diffusiva del contagio ossia nella facile diffondibilità *in incertas ac plurimas personas* della malattia infettiva». E Cass. civ., sez. un., 11 gennaio 2008 n. 576, su *www.altalex.com*, ha precisato che, per aversi reato di Epidemia, occorre la convergenza di 3 caratteristiche: 1) diffusività incontrollabile in un numero rilevante di soggetti (si esclude così HBV, HCV, HIV); 2) assenza di fattore umano imputabile per il trasferimento da soggetto a soggetto (si esclude così emotrasfusione); 3) la durata cronologicamente limitata della diffusione contagiosa (versandosi altrimenti nella *Endemia*).

39) Rimangono fuori dello spettro del delitto di Epidemia pure epidemie animali, non trasmissibili all'uomo, ricadenti, insieme a malattie vegetali, nella fattispecie dell'art. 500 c.p.: F. Antolisei, *op. cit*.

cilli e protozoi[40] e non ad epidemia sviluppantesi tramite altri agenti tossici, radioattivi[41], *etc*.: trattasi cioè di reato "a mezzo vincolato" mediante la diffusione di germi patogeni appunto che «ha carattere commissivo (cagionata epidemia) ma può concretarsi pure mediante omissioni, anche fuori del caso preveduto nell'art. 40 cpv. (es.: lasciar libera la causa che determina la diffusione di germi patogeni)»[42]: quindi la cagionata epidemia non s'identifica propriamente con un reato a condotta vincolata[43] incompatibile con la modalità omissiva ex art. 40 cpv. c.p.[44], pertenendo piuttosto il vincolo alla conformazione dell'evento in termini di insorgenza epidemica solo «mediante germi patogeni» e, quindi, funzionale alla selezione giuridico-penale dell'evento epidemico rispetto al concetto più ampio della scienza medica, come peraltro sottolineato dalla *littera legis*, che pone l'espressione «mediante germi patogeni» dopo «un'epidemia» e non dopo «cagiona»: non è tipizzata la condotta diffusiva ma la tipologia diffusiva naturalistica dell'evento di comune pericolo concausata da una qualunque condotta attiva od omissiva[45].

E, da un punto di vista delle responsabilità omissive ipotetiche in capo all'autorità competenti, prodromica alla questione della tardività della isti-

---

40) *Ex multis*, V. Manzini, *op. cit*., p. 396; A. Gargani, *op. cit*., p. 216.

41) Cfr. V. Manzini, *op. cit*., p. 98; S. Carpinato, *Il delitto di epidemia, questo sconosciuto: causalità con l'evento «epidemia» e «morte di più persone»*, in *www.diritto.it*, 27 aprile 2020.

42) V. Manzini, *op. cit*., p. 398. Favorevoli alla configurabilità omissiva della cagionata Epidemia, pure: C. Erra, *op. cit*.; S. Riondato, *op. cit*.; S. Carpinato, *op. cit.* Chiarissima Cass. pen., sez. I, 30 ottobre 2019 n. 48014, su *www.altalex.com*: «La norma incriminatrice non seleziona condotte diffusive rilevanti e richiede, con espressione quanto mai ampia, che il soggetto agente procuri un'epidemia mediante la diffusione di germi patogeni, senza individuare in che modo debba avvenire questa diffusione; occorre, però al contempo – e ciò è evidente – che sia una diffusione capace di causare un'epidemia».

43) In tal senso, S. Ardizzone, *op. cit.*; cfr. Cass. pen., sez. IV, 12 dicembre 2017 n. 9133, in *www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org*, pertinente a un caso di infezione di gastrointerite per contaminazione dell'acqua pubblica di un Comune, diversamente ipotizzandosi i reati di avvelenamento di acque ex art. 439 co. 1 ed adulterazione di sostanze alimentari ex art. 440 co. 1 ed optandosi in concreto per quest'ultima fattispecie. Peraltro nel senso del possibile concorso omissivo nel reato a condotta vincolata, Cass., sez. I, 23 settembre 2013 n. 43273, in *www.mgiudiziario.it*; Cass., sez. VI, 8 aprile 2016 n. 28301, in *Codice penale commentato*, a cura di L. Alibrandi.

44) Art. 40 cpv. cod. pen.: «Non impedire un evento che si ha l'obbligo giuridico d'impedire equivale a cagionarlo».

45) Chiarissima, in tal senso, Cass. pen., sez. I, 3 ottobre 2019 n. 48014, cit.

tuzione di zone rosse nei riconosciuti focolai lombardi per impedire/contenere la propagazione del contagio[46], si pone il problema della responsabilità omissiva nel non avere – a monte e prima del blocco dei voli diretti dal Paese di prima diffusione – posto in essere «l'unica misura efficace per evitare questo evento [che] sarebbe stata l'individuazione di tutti i passeggeri (...) e la loro quarantena obbligatoria»[47], se è vero che nella letteratura scientifica (2012) della scienza delle reti era già noto che «i superdiffusori delle epidemie di cui parlano gli epidemiologi sono probabilmente proprio gli *hub* di reti sociali (...). Il quadro generale della diffusione di un'epidemia in una rete sociale si può estendere, almeno in parte, al caso in cui i nodi non rappresentano persone ma luoghi (per esempio aereoporti) e quello che diffonde sulla rete sono persone (per esempio, passeggeri sani o contagiati). In questo caso, si può definire una soglia globale di invasione al di sopra della quale la malattia diventa una pandemia e sotto la quale rimane contenuta a livello locale»[48]. Tuttavia la considerazione di buon senso del fatto oggettivo globale per cui, in data 11 marzo 2020, l'O.M.S. ha dichiarato la Pandemia – rispetto a tutta la tragica serie conseguenziale dai primi due casi di infezione da Covid-19, in Italia ufficializzati dall'Istituto superiore di sanità il 30 gennaio 2020[49] – s'impone ragionevolmente ad ogni giudizio di responsabilità civile e penale: pertanto, nell'accertamento dello stesso nesso causale tra condotta attiva/omissiva ed evento, ogni giudizio non può esimersi dalla verifica della *inutilità del comportamento alternativo corretto*[50], rapportato ad un contesto globale[51].

---

46) V., *ex multis*, M. Imarisio, *Alzano e Nembro: i soldati pronti a chiudere ma l'ordine non arrivò mai*, in *www.corriere.it*, 11 giugno 2020.

47) In tal senso, l'immunologo di fama internazionale, prof. emerito dell'Università di Firenze S. Romagnani, *L'errore fatto, quello da evitare*, in *Corriere della Sera - Corriere fiorentino*, 25 febbraio 2020, pp. 1 e 5: «L'Italia ha bloccato i voli diretti dalla Cina, ma individui infettati dal virus sono potuti arrivare attraverso un doppio scalo facendo scalo in un'altra città europea o del Medio oriente e non sono stati individuati all'aereoporto italiano di arrivo (...). Così alcuni individui infettati sono passati attraverso le maglie larghe del sistema di controllo e qualcuno ha dato inizio alla catena di contagi in Nord Italia. L'unica misura efficace per evitare questo evento sarebbe stata l'individuazione di tutti i passeggeri provenienti dalla Cina e loro quarantena obbligatoria».

48) G. Caldarelli - M. Catanzaro, *Scienza delle reti*, cit., pp. 125-126, ma già nell'edizione originale *Networks. A very short introduction*, Oxford, 2012.

49) S. Carpinato, *op. cit.*

50) F. Mantovani, *Diritto penale*, X ed., Padova, 2017, p. 140.

51) S. Caldarelli - M. Catanzaro, loc. ult. cit.

§ 5. Nell'incertezza degli esiti di questa Pandemia[52] – confortata dalle speranze vaccinali[53] ed a futura memoria[54] del reiterarsi di simili malaugurate evenienze o di deprecabili tentazioni future di abusi di tali "stati di eccezione"[55] – un'osservazione dev'essere fatta sulla limitazione delle libertà stabilite dalla biopolitica[56], debordante in psicopolitica[57], che assume di limitarle a beneficio della salute collettiva ed individuale: la paura della morte[58] è la paura per eccellenza, che, a livello conscio, può essere attivata in circostanze

---

52) Nel senso che comunque questa pandemia rappresenti una cesura epocale, assimilabile alla caduta del Muro di Berlino del 1989 e all'attentato alle Twin towers del 2001, v. F. Zakaria, *Ten lessons for a post-pandemic world*, New York, 2020.

53) Sulla problematica della legittimità costituzionale dell'obbligo vaccinale, v., riassuntivamente, G. Cerrina Feroni, *Obbligatorietà. Raccomandare è giusto ma imporre va contro i diritti*, in *Il Dubbio*, 31 dicembre 2020. L'obbligo vaccinale per esercenti le professioni sanitarie ed operatori d'interesse sanitario è stato introdotto dall'art. 4, D.L. 1 aprile 2021, n. 44, in cui è prevista pure una causa di non punibilità (art. 3) per i reati di omicidio colposo e lesioni colpose, verificatisi a causa della somministrazione di un vaccino per prevenire l'infezione da SARS-CoV- 2. Nella prospettiva di eventuali schedature di dati vaccinali, v. M. Ciancimino, *Protezione e controllo dei dati in ambito sanitario e intelligenza artificiale. I dati relativi alla salute tra novità normative e innovazioni tecnologiche*, Napoli, 2020.

54) Nota infatti C. Beccaria: «Gli uomini per lo più mettono gli argini più sodi all'aperta tirannia ma non veggono l'insetto impercettibile che gli rode ed apre una tanto più sicura quanto più occulta strada al fiume inondatore», v. *Dei delitti e delle pene*, in *Civiltà del diritto*, coll. dir. da F. Calasso, Milano, 1964, p. 88, per il cui commento, v. D. Siciliano, in *Il potere dell'insetto e l'insetto del potere. Ovvero: la questione democratica in Dei delitti e delle pene di Cesare Beccaria*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 44 (2015), II, p. 929 ss., segnatamente p. 957 ss.

55) Per il concetto di *Ausnahmezustand* in C. Schmitt, v., *ex multis*, G. Miglio - P. Schiera, *Le categorie del "Politico": saggi di Teoria politica*, Bologna, 1972; v. pure G. Agamben, *Stato di eccezione*, Torino, 2003, in cui si registrava già dopo dinamiche geopolitiche post 11 settembre 2001 come «lo stato di eccezione tende sempre più a presentarsi come il paradigma di governo dominante della politica contemporanea», p. 111. Nel senso che nell'ordinamento italiano «la nostra Costituzione non contempla un diritto speciale per l'emergenza» v. M. Cartabia, in *Relazione annuale sull'attività della Corte del 2019*, Roma, 28 aprile 2020; nel senso che «il diritto alla vita e il diritto alla salute, beni che oltre a vantare il carattere fondamentale costituiscono essi stessi il presupposto per il godimento di ogni altro diritto» v. G. Conte, in *Informativa del presidente del Consiglio alla camera dei Deputati* del 30 aprile 2020; v. A. Buratti, *Quale bilanciamento tra i diritti nell'emergenza sanitaria? Due recentissime posizioni di Marta Cartabia e Giuseppe Conte*, in *www.diritticomparati.it*, 1 maggio 2020.

56) R. Esposito, *Bios. Biopolitica e filosofia*, Torino, 2004.

57) B.C. Han, *Psicopolitica, il neoliberismo e le nuove tecniche del potere*, Roma, 2016.

58) *Ex multis*, v. L. De Marchi, *La rimozione della morte in psicologia e psichiatria*, in *www.ipue.it*.

di pericolo ma che, a livello inconscio, è sempre presente. Infatti l'essere umano, se non neutralizza il *metus mortis* tramite i riti religiosi[59], lo rimuove non solo con il sesso, il lavoro, le altre ordinarie occupazioni funzionali al proprio sostentamento – inversamente proporzionali ad attività del tempo libero (sport, lettura, musica, *etc*.) – e con la socialità, ma anche con comportamenti non funzionali – vere e proprie misure di "contro-terrore" attivate dall'inconscio – come atti apparentemente senza senso, quali una passeggiata senza una meta o un acquisto non necessario[60].

Ma, allorquando, la paura della morte non ha una causa sensualmente identificabile e determinata ma ubiqua ed indeterminata, la paura diviene angoscia[61]. Se poi questa angoscia diviene collettiva e questa viene alimentata, potenziata ed istituzionalizzata dall'avvolgente sistema massmediatico[62] e, contestualmente, lo Stato impedisce i comportamenti esterni a-funzionali non pericolosi per la salute pubblica, come appunto fare una passeggiata solitaria[63], ecco che si produce un corto circuito fisio-psichico per

---

59) *Ex multis*, v. R. Otto, *Il sacro*, Milano, 2009; B.C. Han, *La scomparsa dei riti. Una topologia del presente*, Milano, 2021.

60) Sulla correlazione intrinseca tra "pulsione di vita" (Ἔρως) e "pulsione di morte" (Θάνατος) v. E. Freud, *Al di là del principio di piacere* (1920), tr. it., Torino, 1975. F. Careri, *Walkscapes. Camminare come pratica estetica*, Torino, 2006; P. Franchi, *Il senso del consumo*, Milano, 2007.

61) U. Galimberti, *La condizione dell'angoscia*, in *www.repubblica.it*, 12 ottobre 2001.

62) Per il concetto neo-potestativo di "sistema", v. N. Matteucci, *Organizzazione del potere e libertà*, cit., p. 245.

63) Nel senso che solo «la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza» limitazioni alla libertà di circolazione e soggiorno dei cittadini «in qualsiasi parte del territorio nazionale», v. art. 16 Cost.; per la distinzione tra libertà di circolazione suddetta e libertà personale ex art. 13 Cost., v., *ex multis*, C. Mortati, *Istituzioni di Diritto pubblico*, VIª ed., Padova, 1962, p. 851. «D'altro canto mai potrebbe, dall'autorità pubblica, essere invocato l'art. 32 Cost. per derogare, per motivi di salute, alla portata e alle garanzie dell'art. 13», v. A. Pace, *Libertà personale (Dir. Cost.)*, in *Enc. Dir.*, XXIV, Milano, 1974, p. 298. Nel senso che «neppure una legge (o un atto normativo avente forza di legge, qual è il decreto-legge) potrebbe prevedere in via generale e astratta, nel nostro ordinamento, l'obbligo della permanenza domiciliare disposto nei confronti di una pluralità indeterminata di cittadini, posto che l'art. 13 Cost. postula una doppia riserva, di legge e di giurisdizione, implicando necessariamente un provvedimento individuale, diretto dunque nei confronti di uno specifico soggetto, in osservanza del dettato di cui al richiamato art. 13 Cost.», v. Tribunale Reggio Emilia 27 gennaio 2021, in *www.ambientediritto.it.*
Nel quadro normativo della legge 24 febbraio 1992 n. 225, l'atto amministrativo generale apicale decreto Presidente Consiglio Ministri 9 marzo 2020, allo scopo di contenimento della diffusione del virus Covid-19, ha esteso all'intero territorio nazionale le misure dettate dal-

l'individuo ed un trauma psico-sociale[64], con effetti economici, sociali e politici distorsivi direttamente proporzionali alla durata della limitazione, ove questa sia in concreto irragionevole e sproporzionata[65]: la libertà, diurna e notturna, di movimento della persona non è la possibilità di muoversi per raggiungere una o più mete partendo da un luogo dato (propria dimora, *etc*.) ma è la libertà, diurna e notturna, *di muoversi senza una meta*: uscire di casa senza sapere dove andare, prima ancora di scegliere una meta e potendola cambiare, una volta sceltala, è l'essenza della libertà di movimento, quale manifestazione dinamica del diritto alla riservatezza[66] e dunque dell'effettiva integrità morale della persona nello spazio pubblico come in

---

l'art. 1 d.P.C.M. 8 marzo 2020, per determinate zone rosse del Nord e del Centro Italia e contenenti l'infinito deontico di «evitare ogni spostamento delle persone fisiche in entrata e in uscita dai territori di cui al presente articolo nonchè all'interno dei medesimi territori, salvo che per gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero per i motivi di salute (...)» (art. 1, a). Successivamente il d.P.C.M. 25 marzo 2020, pur statuendo che «non è consentito svolgere attività ludica o ricreativa all'aperto», ha «consentito svolgere individualmente attività motoria in prossimità della propria abitazione, purchè comunque nel rispetto della distanza di almeno un metro da ogni altra persona». Dal 4 maggio 2020 è tornata la possibilità di fare attività motoria distanziata (a meno che per accompagnatori di minori o non autosufficienti) all'interno della propria Regione (art. 1 d.P.C.M. 26 aprile 2020). A far data dal d.P.C.M. 8 marzo 2020, il divieto assoluto di allontanarsi dalla propria abitazione riguarda invece i soggetti sottoposti alla misura sanitaria specifica della quarantena ovvero risultati positivi al virus. *Ex multis*, v. M. Gualtieri, *Oltre i profili costituzionali di divieti di spostamento in tempi di coronavirus*, in *www.quotidianogiuridico.it*, 7 aprile 2020. Di «precedente inquietante» e di «una mortificazione delle categorie costituzionali fondanti - forma di governo, libertà fondamentali» parla G. Cerrina Feroni, in *Quando la maggioranza fa da sola e l'opposizione non controlla finisce la Democrazia*, in *Il Dubbio*, 11 giugno 2020. Poi, il d.P.C.M. 3 novembre 2020 – pur nelle *aree del territorio nazionale caratterizzate da uno scenario di massima gravità e da un livello di rischio alto* (zona rossa) – ha giustamente distinto tra: «è consentito svolgere individualmente attività motoria in prossimità della propria abitazione...» ed «è altresì consentito lo svolgimento di attività sportiva esclusivamente all'aperto e in forma individuale» (art. 3, comma IV, lett. e), fermo restando il coprifuoco su tutto il territorio nazionale dalle h. 22 alle h. 5: il riconoscimento esplicito di tale facoltà è stato ribadito dal d.P.C.M. 2 marzo 2021 del Presidente Draghi. Sul coprifuoco, v. A. Bellizzi di San Lorenzo, *Irragionevolezza del coprifuoco* etc., in *www.iltazebao.com*, 7 aprile 2021.

64) Il rischio degli arresti domiciliari di massa è un «implosione psichica dagli esiti imponderabili». D. Di Cesare, *op. cit.*, p. 65 ed a p. 44 per il concetto di «fobocrazia».

65) Di «stigmatizzazione dell'innocuo» parla M. Papa, in *Regole ma come? Il confine tra libertà e divieti*, in *Corriere della Sera - Corriere fiorentino*, Firenze, 31 marzo 2020.

66) Tale è l'intimo sviluppo dinamico del *Right to be let alone*, coniato da S.D. Warren e L.D. Brandeis, in *Harvard Law Review*, IV, 5, 1890.

quello privato. L'essenza propulsiva della libertà di movimento umana è a-funzionale e solo per questo potenzialmente[67] programmatica ed a ciò si accompagna la consapevolezza che l'essere umano è un animale simbolico e non solo razionale[68].

Qualora uno Stato selezioni delle mete di possibile direzione del movimento come uniche legittimazioni a lasciare il proprio ricetto primario ed in modo risultante in concreto irragionevole[69], rispetto al fine di impedire il contagio (perchè supermercato si e Chiesa no?)[70], non limita la libertà di movimento ma ne elide il presupposto stesso di vera libertà a-funzionale e totipotente, eliminando cioè il "senso di libertà" del soggetto unitario, la cui identità viene frantumata nelle funzioni[71] del movimento possibile, scel-

---

67) Icastica l'espressione di W. Cesarini Sforza, in *Riv. it. Sc. giur.*, 1947, p. 205: «Il diritto soggettivo se non fosse altro che la *facultas agendi*, rappresenterebbe un puro vuoto nel pieno del diritto».

68) E. Cassirer, *Saggio sull'uomo*, Roma, 2004.

69) *Ex multis*, E. Cheli, *Stato costituzionale e ragionevolezza*, Napoli, 2011.

70) *Ça va sans dire* che, in attuazione della libertà di professione religiosa ex art. 19 Cost., tale osservazione vale per tutti i Culti (ebraico, cristiano a-cattolico, musulmano, *etc.*) ma, in quello cattolico, la corporeità imprescindibile del Sacramento eucaristico celebrato dal sacerdote *in persona Christi* è inconciliabile con una condivisione comunitaria solo *on line*: sulla centralità della Transustanziazione, v., *ex multis*, D. Mussone, *L'Eucarestia nel codice di diritto canonico*, Roma, 2002; Benedetto XVI, *Senza il giorno del Signore non possiamo vivere (Sine Dominico non possumus)*, Omelia nel duomo di S. Stefano, Vienna, domenica 9 settembre 2007: per i cattolici, la celebrazione eucaristica non è solo un precetto ma una "necessità interiore". La CEI ha sospeso le celebrazione religiose in tutta Italia con nota dell'8 marzo 2020, in cui ha fatto propria la sospensione di tutte le cerimonie civili e religiose stabilita dai d.P.C.M. dell'8 e del 9 marzo; in senso adesivo, v. G. Bertolini, *Storia di un canonista nell'ora del Covid 19: edifici di culto aperti o chiusi? Il sabato per l'uomo o l'uomo per il sabato?*, in *Laetabenefit.srl.com*, 3 aprile 2020. In senso critico invece, sul fatto che, restando aperte le chiese, la destinazione ad esse non fosse causa legittimante lo spostamento della persona a meno che la chiesa si trovasse lungo il percorso di spostamenti *aliunde* ammessi (supermercato, lavoro, *etc.*), v. F. Adernó, *Il Viminale lede la libertà della Chiesa e dei fedeli*, in *Stilum curiae*, 1 aprile 2020: deve inoltre notarsi che essendo state sospese le Messe *cum populo* – costituendo la celebrazione eucaristica *munus* primario di ogni sacerdote anche in una Messa *sine populo* – non è da escludersi che fedeli entrati legittimamente in chiesa, assistendo alla funzione distanziati senza parteciparvi attivamente, abbiano dato luogo ad una Messa *coram populo*, la cui interruzione/turbamento da parte di terzi integra comunque la fattispecie del delitto di *turbamento di funzioni religiose del culto di una confessione religiosa* ex art. 405 c.p. aggravato ex art. 61 n. 9 c.p. ove commesso da pubblico ufficiale. La Messa *cum populo* è stata riattivata dal 18 maggio 2020, in virtù di Protocollo sottoscritto il 7 maggio 2020 da CEI e Governo.

71) V., chiaramente, U. Galimberti, *Psiche e tecne*, Milano, 2008, p. 547.

te in via eteronoma e generale (aspetti settoriali della salute, nutrimento, *etc*.), in un panopticismo statico, che conchiude la percezione dello spazio e del tempo: in pratica, la realizzazione dell'opposto dello Stato liberale, in cui tutto ciò che non è espressamente vietato deve considerarsi libero, com'è implicito nel principio normativo per cui "La libertà personale è inviolabile" (art. 13 Cost.). Ma se è "libero" solo ciò che è espressamente "consentito" per realizzare delle funzioni tipizzate da norme, ecco che, in realtà, i comportamenti attuativi di quelle funzioni non sono "liberi" ma funzionali, risultando soppressa l'essenza psichica della libertà di movimento come tale. E preoccupa la concomitanza di questa crisi dell'*Età dei diritti*[72] con i rischi di un neo-totalitarismo strumentale ossia direttamente proporzionale alla pervasività dello strumento digitale[73] nella vita delle persone così dal volerle cambiare in modo eteronomo e non necessario: una "società aperta"[74] non può confinare l'individuo in uno spazio privato, ridotto ad una *domestic jungle* di terminali connettivi che neutralizzi la possibilità di esercizio del diritto a non essere connessi, manifestazione del diritto alla riservatezza[75]. Così come una "società aperta" non può sostituire – pena la sua "chiusura" – gli spazi fisici pubblici (Scuole, Università, piazze, *etc*.) garantiti dallo Stato democratico per l'esercizio dei diritti e dei doveri costituzionali (manifestazione del pensiero, riunione, istruzione e formazione, *etc*.), con spazi digitali privati controllati da soggetti transnazionali, i quali si arroghino di converso la prerogativa di censurare ovvero disconnettere d'imperio chiunque[76].

Ecco perchè, nel susseguirsi di precoci riaperture indiscriminate a tardive chiusure indiscriminate – nella dialettica tra blocchi, sblocchi e riblocchi – si è ingenerata nel corpo sociale l'incertezza dell'epilogo pandemico, alimentata dalla continua contraddittorietà delle notizie della meglio non

72) N. Bobbio, *L'età dei diritti*, Torino, 1992.

73) B.C. Han, *Psicopolitica*, cit.; A. Bellizzi di San Lorenzo, *Obsolescenza programmata dei prodotti e dei dati personali*, cit., segnatamente § 4 e ss.

74) K. Popper, *The Open Society and its Enemies*, ried. Princeton, 2013.

75) Per il riconoscimento nell'ordinamento francese del *Droit à la déconnexion*, v. art. L2242-17 del *Code du Travail* (l. 21 luglio 2016); sui rapporti fra diritto alla riservatezza e *internet*, v. *ex multis*, A. Bellizzi di San Lorenzo, *Obsolescenza programmata dei prodotti e dei dati personali*, cit., § 7 e bibliografia ivi citata.

76) Per taluni profili, v. L. Ceccarini, *La cittadinanza online*, Bologna, 2015.

precisata e neo-mitologica[77] categoria degli esperti[78] settoriali, filtrati da soggetti mediatici, divisi tra "apocalittici e integrati"[79].

Dunque questa breve analisi non può esimersi dalla consapevolezza che la Politica è convocata dagli eventi susseguentisi, ordinari come straordinari, ad essere la *scientia scientiarum*, che si assuma in concreto la responsabilità della sintesi decisoria del *bonum commune*, proprio nel *dubbio scientifico*[80] e nella certezza che non vi può essere "rischio zero" per nessuna azione umana, come non vi può essere intrapresa economica se il *distanziamento sociale* si cronicizza in *diffidenza sociale*, l'opposto di quella fiducia sociale sorreggente l'autonomia privata oppressa da una selva burocratico-precettistica, digitalizzata, irragionevole e socialmente asfissiante quanto il virus che ha privato del respiro le sue innocenti vittime.

Così come una conclusione abbozzata nelle more del tragico macrofenomeno, non può non raccogliere la diffusa speranza che al tragico epilogo del *I can't breath* del cittadino di Minneapolis[81] segua un tacitiano *Nunc demum redit animus*[82] per il cittadino di *Cosmopolis*[83]: la dialettica tra "io non posso respirare" e "adesso ritorna il respiro" coglie drammaticamente lo spirito del tempo, in cui respiro e libertà coincidono[84].

---

77) P. Grossi, *Mitologie giuridiche della modernità*, Milano, 2007.

78) T. Nichols, *La conoscenza e i suoi nemici. L'era della incompetenza e i rischi per la Democrazia*, Roma, 2019, v. cap. VI, *Quando gli esperti sbagliano.*

79) U. Eco, *Apocalittici e integrati*, Milano, 1964.

80) E. Montinaro, *Dubbio scientifico e responsabilità civile*, Milano, 2012. Per il principio di precauzione (Pr. 15 Dichiarazione di Rio, 1992, cfr. art. 191 Trattato UE) «... in caso di rischio di danno grave o irreversibile l'assenza di una piena certezza scientifica non deve costituire un motivo per differire l'adozione di misure adeguate ed effettive, anche in rapporto ai costi, dirette a prevenire il degrado ambientale»: poichè il diritto a un ambiente salubre e quindi non contagiato da virus è promanazione basica collettiva del diritto fondamentale alla salute ex art. 32 Cost., il principio di precauzione, a sua doverosa tutela, qualifica obblighi impeditivi di propagazione di epidemie sul territorio nazionale, in capo alla autorità competenti.

81) Il riferimento è alla rilevanza simbolica massmediatica dell'uccisione del cittadino afroamericano George Floyd durante un arresto della polizia locale in Minnesota, il 25 maggio 2020, v. *wikipedia.org.*

82) Tacito, *Agricola*, 3-4.

83) D. Zolo, *op. cit.*

84) Di straordinaria attualità, in tal senso, il noto frammento del *Discorso sulla Costituzione agli studenti milanesi* del 26 gennaio 1965 di Piero Calamandrei: «La libertà è come l'aria: ci si accorge di quanto vale quando comincia a mancare», v. *www.youtube.com.*

I doveri e i poteri della pubblica amministrazione a fronte di istanze di accesso amministrativo: il difficile equilibrio tra il principio di prevenzione della corruzione e la tutela della riservatezza. Implicazioni penalistiche

di Mariachiara Basurto*

Abstract

Il presente contributo si propone di individuare il corretto approccio delle pubbliche amministrazioni in materia di accesso amministrativo, al fine di assicurare il bilanciamento tra l'esigenza di garantire la trasparenza e prevenire la corruzione amministrativa e quella di tutelare la riservatezza dei soggetti i cui dati sono trattati.

Le recenti novità legislative e l'approccio giurisprudenziale innovativo sul tema, da un lato pongono l'ordinamento italiano in linea con il sistema eurounitario e internazionale, dall'altro, invece, rendono più delicato il bilanciamento tra i predetti principi.

L'ordinamento europeo e quello internazionale, infatti, concepiscono l'accesso amministrativo non solo come strumento di controllo dell'operato della pubblica amministrazione, ma anche quale mezzo che consente al privato di informarsi e quindi esercitare la libertà di espressione.

Il quadro normativo odierno permette di affermare che l'accesso amministrativo è divenuto anche nel nostro ordinamento una modalità per controllare l'operato della pubblica amministrazione. Questa affermazione è ancora più evidente se si volge lo sguardo alla recente giurisprudenza che amplia i poteri e precisa i doveri della pubblica amministrazione a fronte dell'istanza di accesso.

Occorre segnalare però che il diritto di accesso non è incondizionato: infatti la trasparenza incontra il limite rappresentato dalla tutela del diritto alla riservatezza. L'evoluzione legislativa, dettata dalla necessità di pre-

(*) Commissario Capo della Polizia di Stato, in servizio presso la Questura di Bari.

venire la corruzione amministrativa ed assicurare la trasparenza dell'operato delle pubbliche amministrazioni, rischia di comportare una riduzione della tutela della privacy dei soggetti titolari dei dati di cui si tratta. È per questo motivo che alcune pronunce giurisprudenziali hanno precisato che tra i doveri dell'ente pubblico a fronte di un'istanza di accesso amministrativo c'è quello di contemperare le esigenze di accesso con quelle di tutela della riservatezza nel rispetto del principio di proporzionalità e di consentire l'ostensione nei limiti del principio di minimizzazione.

A ciò occorre aggiungere che recentemente è sorto un dibattito giurisprudenziale in merito alla configurabilità dei reati di omissione di atti d'ufficio (nell'ipotesi di mancata risposta da parte della pubblica amministrazione ad una istanza di accesso amministrativo) o di rilevazione dei segreti d'ufficio (nell'ipotesi opposta alla precedente, di divulgazione di notizie la cui diffusione è vietata dalle norme sul diritto di accesso).

Nel presente contributo, dopo aver esaminato l'evoluzione legislativa e le tipologie di accesso amministrativo attualmente vigenti nel nostro ordinamento si tenterà, alla luce della recente giurisprudenza, di delimitare il campo d'azione della pubblica amministrazione.

La trattazione viene arricchita da costanti riferimenti al diritto internazionale ed eurounitario.

* * *

This essay is aimed at pointing out the correct approach to be adopetd by the Public Administration Bodies as regards the access to public information, in order to find a point of balance between the need to ensure transparency and prevent administrative corruption and the need to protect natural persons with regard to the processing of personal data.

The laws which have been recently enacted, as well as the new jurisprudential approach to this topic, make the Italian legislation in line with the European and international ruling, on the one hand, but make more difficult to reach a point of balance between the above-mentioned principles, on the other hand.

As a matter of fact, according to the European and international legislations, the access to public information is not only a tool to control Public Administration activity, but also an instrument which allows private individulas to be informed and, as a consequence, to be able to exercise their freedom of expression.

Taking into account the legislative framework currently in force, the access to public information has become, even in our legislation, a tool to control Public Administration activity. This assumption is more evident if we take into account the most recent jurisprudence which increases the powers and specifies the duties of Public Administration as regards the application for access to public information.

However, it is to be underlined that the right to have access to public information is not unconditional: in fact, transparency is limited by the duty to protect the right to privacy. The evolution of legislation, resulting from the need to prevent administrative corruption and ensure transparency in Public Administration activity sometimes involves the risk to reduce personal data protection. For this reason, some Court judgments established that a public body replying to an application for access to public information must take into account the reasons of that application and, at the same time, ensure data protection in the respect of the principle of proportionality as well as to manage personal data exposure according to the principle of data minimisation.

It is to be stressed that a jurisprudential debate has recently emerged in relation to the possible offences of criminal negligence (in the case in which a Public Administration Body doesn't reply to an application for access to public information) or in relation to the disclosure of professional secrecy (in the opposite case of disclosure of information which is prohibited according to the regulations on the right to access to public information).

This essay, after examining the evolution of legislation and the different kinds of access to public information which are currently provided for in our legislation, is intended to specify the scope of action of Public Administration according to the recent jurisprudence.

This dissertation is supplemented with recurring references to the EU and international law.

* * *

1. Tipologie di accesso amministrativo

Quanto appena affermato può essere apprezzato maggiormante ripercorrendo brevemente l'*excursus* storico in materia di accesso amministrativo.

Attualmente nel nostro ordinamento vigono quattro tipologie generali di accesso amministrativo[1]:

– l'accesso documentale ai sensi della legge n. 241 del 1990;

– l'accesso civico semplice introdotto nel 2013 e previsto nel d.lgs. 33 del 2013;

– l'accesso civico generalizzato disciplinato dal d.lgs. 33 del 2013 come modificato dal d.lgs. 26 maggio 2016 n. 97;

– l'accesso ai dati personali da parte dell'interessato che però non è istituto di stampo pubblicistico e non formerà oggetto di questo lavoro.

Fino al 1990 la regola generale (prevista, tra l'altro, dall'art. 15 del Testo unico degli impiegati civili) disponeva il rifiuto di fornire informazioni, il diniego di visionare documenti amministrativi e imponeva il silenzio ai funzionari pubblici. L'accesso amministrativo era consentito solo in casi eccezionali previsti da disposizioni specifiche (per esempio in materia di enti locali o urbanistica). Negli anni '90 la legge n. 241 prevede, per la prima volta, il diritto di accesso ai documenti amministrativi.

Tanto la dottrina quanto la giurisprudenza con riferimento all'accesso previsto dalla legge del 1990 hanno da subito segnalato che non è un modo per consentire un controllo generalizzato sull'operato degli enti pubblici e hanno precisato che legittimati ad ottenerlo sono solo coloro che, titolari di una posizione giuridica differenziata (non necessariamente diritto soggettivo o interesse legittimo), dall'accesso possono ricavare una utilità. L'obiettivo di queste pronunce era non consentire il cd. accesso perlustrativo, finalizzato cioè esclusivamente a conoscere il modo in cui opera la pubblica amministrazione.

Il legislatore del 1990 stabilisce, inoltre, che l'accesso può avere ad oggetto solo documenti amministrativi e non informazioni o atti non ancora redatti dall'Amministrazione, ciò al fine di evitare un aggravio dell'attività amministrativa.

La prima novità legislativa in materia è stata prevista dal d.lgs. 33 del 2013 emanato sulla scia della normativa anticorruzione. Infatti, al fine di adeguarsi alle previsioni internazionali che hanno previsto la necessità di

1) Oltre alle specifiche previste per esempio in materia ambientale o dal Testo unico degli enti locali.

reprimere e prevenire fenomeni corruttivi[2] il legislatore italiano è intervenuto nel 2012 e ha novellato tanto la disciplina penalistica volta alla repressione della corruzione, quanto la disciplina amministrativa che mira a prevenire il fenomeno.

Con riguardo all'ultima tipologia di interventi sono state apportate modifiche organizzative e novità inerenti le attività amministrative.

In particolare, le modifiche organizzative sono:

– l'istituzione dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC);

– la previsione di strumenti di programmazione nazionali (il piano nazionale anticorruzione emanato dall'Anac e indicante le direttive da seguire a livello territoriale) e decentrati (il piano territoriale anticorruzione che il responsabile per la prevenzione della corruzione di ogni pubblica aministrazione deve adottare indicando i settori a rischio corruzione dell'Amministrazione di appartenenza e le proposte rimediali);

– la predisposizione di misure volte ad assicurare l'integrità dei funzionari pubblici mediante l'introduzione di regole relative all'incandidabilità e all'incompatibilità di incarichi e mediante l'adozione di codici di condotta del dipendente pubblico.

Le modifiche che riguardano l'attività amministrativa sono l'introduzione della disciplina del conflitto di interessi[3] e le modifiche in materia di trasparenza. È proprio quest'ultima a rilevare in materia di accesso amministrativo: infatti, mentre fino al 2013 la trasparenza amministrativa era intesa nel senso di correttezza e imparzialità della pubblica amministrazione, dalle predette modifiche la trasparenza è intesa anche come pubblicità ovvero accessibilità totale ai dati amministrativi.

Il legislatore nel 2013 prevede, per la prima volta, che chiunque può presentare istanza di accesso ai dati che la pubblica amministrazione è obbligata a pubblicare sul proprio sito (cd. *accesso civico semplice*). È il cd. *accesso-sanzione* perchè l'accesso è il rimedio previsto per la violazione degli obblighi di pubblicazione da parte della pubblica amministrazione.

Dopo pochi anni, con una ulteriore modifica normativa all'art 5 del d.lgs. 33/2013 comma 2, è stata stabilita anche la possibilità per chiunque

2) Basti pensare all'art. 6 della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni unite contro la corruzione, agli articoli 20 e 21 della Convenzione penale sulla corruzione adottata a Strasburgo.

3) Art. 6-*bis* legge 241 del 1990 e art. 42 del Codice dei contratti pubblici.

di chiedere l'accesso «*ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione*» (cd. *accesso civico generalizzato*). Fin da subito la giurisprudenza ha precisato che la richiesta di accesso non deve essere motivata ma è necessario che si evinca il collegamento con una delle finalità indicate dal legislatore, ovvero controllare il perseguimento dell'interesse pubblico e l'utilizzo delle risorse pubbliche o promuovere il dibattito pubblico. Si tratta, quindi, di un modello di cittadinanza attiva, di un controllo generalizzato dell'operato della pubblica amministrazione che consente una partecipazione del cittadino all'attività amministrativa e che permette di definire l'Amministrazione «*una casa di vetro al servizio del cittadino*».

2. Profili di diritto comparato

Le indicate novelle legislative si pongono in linea con le previsioni internazionali.

Infatti, in ambito eurounitario l'art. 42 della Carta dei diritti fondamentali prevede il diritto di accedere ai documenti delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione e l'art. 15 TFUE stabilisce che "*al fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile, le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione Europea operano nel modo più trasparente possibile*".

Si nota subito, quindi, che in ambito europeo l'accesso non è un diritto preordinato alla tutela di una posizione soggettiva ma risponde ad un principio generale di trasparenza e diviene uno strumento di controllo dell'operato dell'Amministrazione europea[4].

Dal punto di vista internazionale, l'art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo prevede che ogni persona ha diritto alla libertà di espressione e la giurisprudenza della Corte Edu ha precisato che tale diritto include la libertà di ricevere informazioni e la libertà di informarsi, ovvero di ricercare le informazioni.

4) Occorre sottolineare che la Carta di Nizza ha lo stesso valore giuridico dei Trattati dell'Unione europea e quindi sussiste l'obbligo di disapplicare le norme interne eventualmente in contrasto.

La nostra Costituzione non contiene alcuna norma che faccia espresso riferimento al diritto di accesso, seppur nel corso dei lavori preparatori dell'Assemblea costituente era stato proposto di inserire la previsione secondo la quale la legge determina i modi e le forme in cui si esercita il controllo popolare sulle amministrazioni pubbliche.

Viene spontaneo notare però che il legislatore ordinario è giunto ad affermare la controllabilità dell'operato amministrativo in linea con i lavori dell'Assemblea costituente.

3. La tutela della privacy e il principio di proporzionalità

La possibilità di conoscere le informazioni detenute dalla pubblica amministrazione se da un lato è espressione dell'esigenza di garantire la trasparenza amministrativa e prevenire la corruzione, dall'altro pone serie difficoltà in materia di tutela della riservatezza.

La tutela della privacy ha fondamento sia costituzionale (artt. 2 e 15) sia sovranazionale (artt. 7 e 8 Carta di Nizza, art. 16 TFUE, art 8 Cedu) ed è prevista sia in senso dinamico sia in senso statico. Dal punto di vista statico il diritto alla riservatezza è concepito come il diritto di mantenere la segretezza su aspetti, comportamenti e circostanze relative alla propria sfera intima; nel senso dinamico si compone invece di tutte quelle regole che indicano le modalità di trattamento dei dati personali e conferiscono al soggetto interessato poteri di controllo e intervento.

Anche la materia della privacy è stata di recente interessata da modifiche legislative (in particolare ad opera del Regolamento generale sulla protezione dei dati (Reg. Ue 2016/679, del 27 aprile 2016) che tra l'altro ha previsto che il diritto alla protezione dei dati personali non è una prerogativa assoluta ma deve essere contemperato con altri diritti fondamentali, in ossequio al principio di proporzionalità.

L'evoluzione legislativa, dettata dalla necessità di prevenire la corruzione amministrativa ed assicurare la trasparenza dell'operato delle pubbliche amministrazioni, rischia di comportare una riduzione della tutela della riservatezza dei soggetti titolari dei dati di cui si tratta ed è per questo che la giuriprudenza ha precisato che a fronte di un'istanza di accesso amministrativo tra i compiti della pubblica amministrazione c'è quello di bilanciare le esigenze della trasparenza con quelle di tutela della privacy nel

rispetto del principio di proporzionalità e di consentirne l'ostensione nei limiti del principio di minimizzazione.

Fondamentale diventa quindi il principio di proporzionalità che, quale limite generale alla compressione dei diritti fondamentali, ha subito un'evoluzione nel tempo.

Le prime applicazioni del principio si rivengono nello stato autoritario prussiano quando compare il concetto di «necessità delle misure di polizia». In quell'epoca le libertà erano infatti considerate concessioni statali e quindi il controllo di proporzionalità non si traduceva in un giudizio di bilanciamento tra diritti ma consisteva nella mera verifica della idoneità e sufficienza delle misure limitative dei diritti dei cittadini.

Con il passaggio allo stato costituzionale democratico la dottrina tedesca declina la proporzionalità come criterio generale al quale devono ispirarsi le misure di polizia. Gli studiosi, infatti, iniziano ad affermare che gli strumenti utilizzati devono essere commisurati agli obiettivi da perseguire, giungendo le misure di polizia, in caso contrario, a limitare la libertà personale ingiustamente. Vengono quindi individuate le tre fasi nelle quali si articola il giudizio di proporzionalità delle misure di polizia, e cioè:

– l'idoneità della misura al raggiungimento del fine pubblico;

– la necessità della misura rispetto al raggiungimento dell'obiettivo, essendo quella che comprime nella minore misura possibile diritti o interessi (individuali o collettivi) coinvolti nella disciplina;

– il bilanciamento tra diritti e interessi coinvolti.

Si introduce in questa fase storica il concetto di «bilanciamento degli interessi», ovvero la necessità di operare questo giudizio al fine di accertare se la limitazione di un diritto sia giustificata dal fine pubblico da perseguire e quindi sia ragionevole e la misura adottata proporzionata.

L'evoluzione che il suddetto principio ha subito negli anni ha comportato l'attribuzione di un compito molto difficile alla pubblica amministrazione dal momento che la ponderazione di interessi e diritti non risponde a regole predefinite, potendo solo essere effettuata nel caso concreto. Teorici dei valori hanno affermato che il giudizio di bilanciamento è retto dalla partecipazione emotiva.

Per tali motivi la giurisprudenza ha posto dei limiti al bilanciamento precisando che la ponderazione non può portare alla privazione del contenuto essenziale del diritto e che il frutto del bilanciamento non può essere un decremento di tutela di un diritto fondamentale se ad esso non corris-

ponde un incremento di tutela di un altro diritto fondamentale (massimizzazione delle tutele).

4. Quali sono i poteri della pubblica amministrazione a fronte di un'istanza di accesso amministrativo?

Alla luce delle novità legislative e soprattutto dei dibattiti giurisprudenziali è fondamentale comprendere che poteri abbia la pubblica amministrazione nel caso di proposizione di un'istanza di accesso amministrativo dal momento che ogni richiesta di questo tipo potrebbe ledere o mettere in pericolo la riservatezza di altri soggetti.

Come anticipato, il regolamento (UE) 679 del 2016 ha previsto che il diritto alla protezione dei dati personali va contemperato con altri diritti fondamentali in virtù del principio di proporzionalità. È quindi evidente che occorre effettuare il giudizio di bilanciamento al fine di contemperare le esigenze dell'accesso e della trasparenza amministrativa con quelle della privacy dei soggetti coinvolti.

Di seguito, quindi, l'analisi di tale difficile compito nelle diverse ipotesi di accesso amministrativo.

Nel caso di richiesta di *accesso documentale* l'ente[5] che riceve l'istanza di accesso deve *in primis* verificare se il richiedente è in possesso dei requisiti di legittimazione e interesse previsti dalla legge, accertare l'insussistenza di un'ipotesi di esclusione del diritto di accesso espressamente prevista dall'art 24 c. 1 e c. 6 l. 241 del 1990 (si pensi all'art. 329 c.p.p. o alla limitazione prevista in materia tributaria) ed effettuare un bilanciamento con l'esigenza di riservatezza ai sensi del comma 7 dell'art. 24 l. 241/1990. Ciò significa che l'accesso ai documenti deve essere consentito nei limiti stabiliti dagli articoli 59 e 60 del Codice privacy in ragione delle diverse tipologie di dati.

Dunque, in ottemperanza al principio di minimizzazione, la pubblica amministrazione deve divulgare i dati richiesti all'istante nei limiti della

5) Occorre precisare che il concetto di «pubblica amministrazione» comprende sia i soggetti di diritto pubblico sia i soggetti di diritto privato limitatamente all'attività di pubblico interesse, in sintonia, dunque, con la nozione frammentaria e sostanziale di pubblica amministrazione ormai accolta nel nostro ordinamento e di derivazione eurounitaria.

utilità degli stessi, procedendo a mascherare le restanti informazioni al fine di garantire la tutela della riservatezza.

Invece, nell'ipotesi di istanza di *accesso civico semplice* è il legislatore ad imporre alla pubblica amministrazione la pubblicazione di alcune categorie di documenti, effettuando quindi a monte il bilanciamento tra diritto alla conoscenza totale e tutela della riservatezza. Occorre però precisare che la giurisprudenza ritiene che la pubblica amministrazione ha poteri di valutazione e accertamento anche in questa ipotesi. La Consulta nel 2019[6] ha enunciato che il limite che guida il legislatore nell'indicazione di ciò che deve essere pubblicato è il principio di proporzionalità: ciò significa che il legislatore deve verificare l'indispensabilità della pubblicazione e quindi della dequotazione della tutela dei dati personali. Ma il legislatore si limita tendenzialmente ad individuare categorie di documenti da pubblicare, lasciando alla singola Amministrazione la scelta del «*quomodo*» in merito. L'Amministrazione dovrà quindi scegliere quali dati (tra quelli contenuti nel documento che la legge impone di pubblicare) devono essere esposti in base alla verfica di pertinenza del dato. Il principio è oggi indicato nell'art. 5 del regolamento (UE) 679 del 2016, che prevede la possibilità di trattare i dati nei limiti della loro essenzialità rispetto al raggiungimento dello scopo del trattamento.

Nel caso di pubblicazione facoltativa, cioè, se la pubblica amministrazione si autovincola alla pubblicazione di certi dati occorre anonimizzare i dati personali eventualmente contenuti (particolare cautela prevista dall'art. 7-*bis* del d.lgs 33/2013).

Nell'ipotesi di richiesta di *accesso civico generalizzato* la pubblica amministrazione deve accertare che non sussitano le ipotesi di esclusione previste dal legislatore al comma 3 dell'art 5-*bis* del d.lgs. 33 del 2013 e deve valutare se l'accesso pregiudica uno degli interessi pubblici e privati elencati nello stesso articolo ai commi 1 e 2. Quest'ultima verifica impone alla pubblica amministrazione di contemperare gli interessi elencati dalla norma con quello all'accesso. La giurisprudenza precisa che in questo esame deve essere considerato tanto l'interesse al controllo della pubblica amministrazione o alla promozione del dibattito pubblico quanto quello dell'istante, che potrebbe ottenere una utilità dall'accesso. Questi interessi

6) Corte cost. n. 20 del 2019.

devono essere comparati secondo il principio di proporzionalità. Il bilanciamento di questi interessi deve essere effettuato con riferimento al pregiudizio concreto secondo il cd «test del danno», vale a dire che la pubblica amministrazione deve negare l'accesso se è ragionevolmente prevedibile (e non meramente ipotetico) che questo pregiudichi in concreto la tutela di uno degli interessi indicati dal legislatore.

Nella prassi un esito del bilanciamento degli interessi contrapposti può concretizzarsi nell'oscuramento di alcuni dati afferenti agli interessi antagonostici protetti.

A questi compiti imposti alla pubblica amministrazione dal legislatore nazionale ed europeo, si accostano ulteriori incombenze conferite prima dall'Autorità nazionale anticorruzione e poi dalla giurisprudenza all'ente pubblico.

Con determinazione del 2016 l'ANAC in alcune linee guida ha precisato che la pubblica amministrazione non può negare l'accesso civico generalizzato prefigurando il rischio di un pregiudizio in via generica e astratta ma deve indicare chiaramente quale interesse è pregiudicato nonchè valutare se il pregiudizio concreto prefigurato dipenda direttamente dall'accesso all'informazione richiesta.

Nonostante qualche affermazione in giurisprudenza della possibilità di configurare *l'abuso di accesso civico generalizzato* (quando l'istanza ostensiva imponendo un facere straordinario capace di aggravare l'ordinaria attività amministrativa, costituisce una manifestazione sovrabbondante e contraria alla buona fede dell'istituto), deve ritenersi che l'accesso civico generalizzato rappresenti la possibilità per il *quisque de populo* di controllare l'operato della pubblica amministrazione.

L'accesso civico generalizzato è stato ritenuto da una recente sentenza dell'Adunanza plenaria uno strumento utilizzabile anche nei settori speciali (l'ipotesi oggetto d'esame riguardava una procedura di evidenza pubblica ma si può prevedere che la sentenza avrà effetti anche in tutti gli altri settori speciali: edilizia, urbanistica, commercio). Prima della pronuncia la giurisprudenza era divisa tra chi sosteneva non applicabile l'istituto dell'accesso civico generalizzato a settori speciali (come quello degli appalti pubblici) in assenza di disposizione *ad hoc* e chi, invece, sosteneva la tesi opposta.

Il primo orientamento riteneva che l'applicazione dell'istituto avrebbe consentito a soggetti privi dei requisiti richiesti dalla legge n. 241 del 1990

(e quindi privi di un interesse alla conoscenza di un documento ai fini della tutela di una situazione giuridica) di conoscere informazioni commerciali di un concorrente nel settore di riferimento. L'Adunanza plenaria ha sposato però l'opposta tesi, sostenendo che non esiste una norma escludente e se pure venisse introdotta si porrebbe in conflitto con il diritto all'accessibilità totale individuato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 20 del 2019 come precipitato degli articoli 2 e 97 della Costituzione.

Con la sentenza in esame l'Adunanza plenaria ha imposto ulteriori incombenze a carico della pubblica amministrazione, precisando che, salvo che nell'istanza il soggetto abbia richiesto espressamente una tipologia di accesso, l'ente pubblico deve esaminare la possibilità per l'istante di ottenere una delle possibili forme di accesso amministrativo consentite dalla legge. Concretamente ciò significa che a fronte di una istanza di accesso la pubblica amministrazione deve valutare anche la possibilità di concedere un accesso civico generalizzato. Nel caso affrontato dall'Adunanza plenaria ciò comportava la possibilità di accedere secondo le regole dell'art. 5 c. 2 d.lgs. 33 del 2013 agli atti di esecuzione di un contratto stipulato in seguito ad una procedura di evidenza pubblica. Non è mancato chi ha evidenziato che la conseguenza dell'affermazione dell'Adunanza plenaria è che anche un terzo, non partecipante alla procedura di gara, può chiedere l'accesso civico generalizzato ad atti della gara secondo le regole del d.lgs. 33 del 2013 (tanto nella fase di scelta quanto in quella di esecuzione).

La recente pronuncia giurisprudenziale, quindi, allarga ulteriormente le maglie del diritto di accesso prevedendo da un lato l'applicabilità generalizzata dell'accesso civico generalizzato e imponendo alle pubbliche amministrazioni, dall'altro, di verificare quale tipologia di accesso può essere consentita al richiedente che presenta istanza generica.

5. Implicazioni penalistiche: il dibattito in merito alla configurabilità dei reati di rilevazione del segreto d'ufficio e di omissioni di atti d'ufficio

Recentemente la giurisprudenza si è interrogata in merito alla configurabilità del delitto di rilevazione del segreto d'ufficio nell'ipotesi di divulgazione di notizie la cui diffusione è vietata dalle norme sul diritto di accesso. Infatti il reato di cui all'art 326 c.p. si configura nel caso in cui il

pubblico ufficiale o la persona incaricata di un pubblico servizio diffonda ogni conoscenza rientrante nelle competenze dell'ufficio o servizio cui è addetto.

Il carattere della segretezza discende dalla sussistenza in capo al soggetto attivo di un obbligo giuridico di non divulgazione della notizia.

Il dovere di mantenere la segretezza in merito alla conoscenza acquisita in ragione o in occasione dell'ufficio può trovare la propria fonte in una legge, in un regolamento, in una consuetudine o nell'ordine legittimo di un superiore. Ipotesi di fonte legislativa del dovere di segretezza si rinevengono nell'art. 329 c.p.p. (relativo alla segretezza degli atti di indagine) e nell'art. 15 dello Statuto degli impiegati civili dello Stato (che prevede un dovere generale di segretezza).

La giurisprudenza ritiene che l'obbligo di segretezza può derivare anche dalla natura stessa della notizia che può recar danno alla pubblica amministrazione .

Ci si chiede allora se la disciplina sul diritto di accesso possa essere annoverata tra gli obblighi giuridici di non divulgare la notizia d'ufficio.

Una parte della giurisprudenza ritiene che nel caso di diffusione di una notizia d'ufficio che non può essere svelata ex art 24 della legge 241 del 1990, nonché ai richiedenti che risultino privi di un interesse giuridicamente apprezzabile alla conoscenza della medesima (art. 22 l. 241/1990) è configurabile il reato di cui all'art. 326 c.p. perchè sussiste il segreto della notizia ogniqualvolta la disciplina sull'accesso non consenta l'accesso medesimo.

Secondo una diversa tesi, invece, non è ipotizzabile una perfetta coincidenza tra i limiti all'accesso posti dalla normativa ed il segreto della notizia. Infatti le finalità perseguite dalla norma incriminatrice e dalla normativa sul diritto di accesso sono diverse. Secondo la giurisprudenza prevalente, quindi, la normativa in merito al diritto di accesso contiene solo la regolamentazione del diritto di accesso e non anche un parallelo obbligo di segretezza. Con questa normativa, infatti, il legislatore ha solo inteso porre un freno all'ipotetico proliferare di richieste che potrebbero paralizzare la pubblica amministrazione.

Una coincidenza perfetta tra la divulgazione vietata dall'art. 326 c.p. e i limiti all'accesso della legge amministrativa lo si può rinvenire con riferimento agli impiegati civili dello Stato, posto che l'art. 15 d.P.R. n. 3/957 impone a tale categoria l'obbligo del segreto di ufficio su provvedimenti o

operazioni di cui sia venuto a conoscenza a causa delle funzioni, al di fuori dell'ipotesi e delle modalità previste dalle norme sul diritto di accesso.

Altra questione affrontata dalla recente giurisprudenza riguarda la possibilità di configurare il reato di omissione di atti d'ufficio nell'ipotesi di mancata pronuncia da parte della pubblica amministrazione a fronte di una richiesta di accesso.

Il problema si inserisce nel più ampio tema della configurabilità del reato in questione nei casi di silenzio significativo (nello specifico silenzio-rigetto), ossia quando la legge conferisce espressamente all'inerzia della pubblica amministrazione il valore di rigetto. Si discute infatti se il silenzio-rigetto equivale ad una risposta negativa della pubblica amministrazione (concenzione provvedimentale) ovvero se, al di là del significato riconosciuto dalla legge al silenzio, si debba privilegiare l'aspetto sostanziale consistente nel fatto che la pubblica amministrazione è di fatto rimasta inerte a seguito di una richiesta del cittadino (concezione comportamentale).

Un'ipotesi di silenzio-rigetto è proprio quella prevista dall'art. 25 della legge 241 del 1990, che al comma 4 stabilisce che "decorsi 30 giorni dalla richiesta questa si intende respinta".

Coloro che aderiscono alla concezione provvedimentale del silenzio significativo ritengono che in questo caso il pubblico ufficiale non ha omesso l'atto, perché questo va considerato emanato, considerato che è la legge ad attribuire al silenzio il significato di provvedimento negativo. Il silenzio della pubblica amministrazione non è quindi idoneo ad integrare gli estremi del silenzio antidoveroso ex art. 328 c.p.

La tesi prevalente invece sostiene la concezione comportamentale del silenzio significativo ossia ritiene che il silenzio-rifiuto non equivale a provvedimento negativo ma va considerato come un mero inadempimento ovvero come una condotta omissiva idonea ad integrare il reato in questione.

Per tali argomentazioni, questa giurisprudenza ritiene configurabile il reato di omissione di atti d'ufficio nei casi di silenzio-rigetto formatosi alla scadenza del termine dalla richiesta del privato, perché l'esperibilità dei rimedi giurisdizionali avverso il silenzio-rifiuto non soddisfano interamente le esigenze di tutela nei confronti della pubblica amministrazione (basti pensare ai vizi di merito del provvediemtno amministrativo, esperibili solo con ricorso gerarchico).

Il tallone d'Achille di questo orientamento è che giunge a sostenere

che in caso di istanza di accesso ai documenti amministrativi il decorso del termine di trenta giorni rende inutile la messa in mora ex art. 328 c. 2 c.p., sicchè dalla presentazione della richiesta da parte del cittadino decorrono non solo il termine per il formarsi del silenzio-rigetto, ma anche il termine di mora ex art. 328 comma 2 c.p., con la conseguenza che se il funzionario non risponde entro il termine di trenta giorni da quest'unica richiesta, senza esporre le ragioni del ritardo, si configurerà il reato di omissione di atti d'ufficio.

Ma a ben vedere la condotta incriminata dall'art. 328 c.p. è una omissione di secondo grado che postula cioè due richieste: una di rilievo amministrativo (l'istanza di accesso agli atti) e una di rilievo penale (la richiesta dell'interessato con valore di messa in mora successiva all'inerzia della pubblica amministrazione obbligata a provvedere). Occorre cioè: l'istanza del cittadino di accesso ai documenti amministrativi; l'inerzia (protratta oltre trenta giorni dalla richiesta) del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio obbligato a provvedere; un'ulteriore richiesta dell'interessato con valore di messa in mora; e l'inutile decorso di altri trenta giorni da tale ultima istanza senza che il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio abbia provveduto o, quantomeno, risposto per esporre le ragioni del ritardo.

6. Conclusioni

Si può quindi concludere affermando che il compito della pubblica amministrazione in materia di accesso amministrativo è delicato, consistendo in un bilanciamento tra l'esigenza di garantire la trasparenza e prevenire la corruzione amministrativa e quella di tutelare la riservatezza che solo l'ente pubblico può fare caso per caso.

A tal fine è opportuno ricordare che tra le novità apportate dal regolamento (UE) 2016/679 sulla protezione dei dati emerge l'introduzione del principio di responsabilità (*accountability*) in virtù del quale spetta al titolare del trattamento dei dati la responsabilità del rispetto della normativa e quindi dell'adozione delle misure tecnico-organizzative che assicurano la conformità del trattamento alla legge.

Ciò significa che mentre in passato il Garante per la protezione dei dati personali elencava minuziosamente le misure minime di sicurezza in

grado di assicurare un livello minimo di protezione e stabiliva con interventi ad efficacia generale come doveva essere eseguito il trattamento, oggi ogni ente – titolare del trattamento – deve individuare le misure tecniche e organizzative che consentono il corretto trattamento dei dati.

A ciò si aggiunge il principio di accountability, in base al quale il titolare del trattamento è tenuto anche a documentare *ex post* l'idoneità e l'efficacia delle misure adottate.

In sintonia con il principio di responsabilità il RGDP prevede anche il principio della protezione dei dati *by design* e *by default*.

Il principio della protezione dei dati *by design* stabilisce l'obbligo del titolare del trattamento di considerare i principi e le regole della protezione dei dati personali sin da quando prevede la misure tecniche organizzative adeguate.

Il principio della protezione dei dati *by default* indica il dovere per il titolare del trattamento di attuare misure tecniche e organizzative adatte ad assicurare che siano trattati solo i dati personali necessari per ogni specifica finalità di trattamento. Cioè il titolare deve impostare in modo predefinito i mezzi del trattamento al fine di dare attuazione al generale principio di minimizzazione dei dati e quindi per limitare il trattamento ai dati strettamente necessari al perseguimento delle finalità.

A ciò si aggiunge il fragile confine penalistico tra liceità e illiceità e quindi la possibilità di incorrere nei reati di rivelazione dei segreti d'ufficio o di omissione degli atti d'ufficio, nel caso opposto.

L'approccio delle pubbliche amministrazioni deve quindi essere cauto e attento giacchè non solo le indicazioni della giurisprudenza attribuiscono un compito importante all'ente che riceve la richiesta di accesso ma le novelle legislative in materia di privacy, tanto europee quanto nazionali, impongono alle pubbliche amministrazioni il rispetto del principio di minimizzazione.

Bibliografia di base

CAUDURO A., *Il diritto di accesso ai dati e documenti amministrativi come promozione della partecipazione: un'innovazione limitata, in Dir. amm.,* 2017, 601 ss.

CUFFARO V., *Quel che resta di un Codice: il decreto legislativo 10 agosto*

2008 n. 101 detta le disposizioni di adeguamento del Codice della Privacy al regolamento sulla protezione dei dati, in *Corr. giur.*, 2018, 1181 ss.

D'ALTERIO E., *La trasparenza amministrativa*, in B. Mattarella - E. D'Alterio, *La riforma della Pubblica amministrazione*, Il Sole 24 Ore, 2016

BERTONAZZI L., *Note sulla consistenza del cd. diritto di acccesso e sul suo regime sostanziale: critica alle decisioni n. 6 e 77 del 2006 con cui l'Adunanza Plenaria, pur senza dichiararlo apertamente e motivatamente, opta per la qualificazione della pretesa ostensiva in termini di interesse legittimo pretensivo, in continuità con la decisione n. 16 del 1999*, in *Dir. proc. amm*., 2007, 165

CORRADO A., *Conoscere per partecipare: la strada tracciata dalla trasparenza aministrativa*, Napoli, 2018, 13

GAETTA D.U., *Accesso (civico) generalizzato ed esigenze di tutela dei dati personali ad un anno dall'entrata in vigore del decreto Foia: la trasparenza de «le vite degli altri»?, in www.federalismi.it*, maggio 2018

GRECO G., *Argomenti di diritto amministrativo*, pp. 184-192

FOA S., *La nuova trasparenza amministrativa*, in *Dir. amm*., 2017, 68

LOPILATO V., *Manuale di diritto amministrativo*, Giappichelli, 2020

SAVINO M., *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, in *Giorn. dir. amm*., 2013, 795 ss.

SAVINO M., *Il foia italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo*, in *Giorn. dir. amm*., 2016, 593

VACIRCA M., *Il diritto di accesso come presupposto essenziale della libertà di espressione*, in *Giorn. dir. amm*., 2017, 755

PONTI B., *La trasparenza ed i suoi strumenti: dalla pubblicità all'accesso generalizzato*, in B. Ponti (a cura di), *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni*, Santarcangelo di Romagna, 2016, 41 ss.

Riferimenti giurisprudenziali

Corte costituzionale, n. 20 del 2019

Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 24 giugno 1999, n. 16

Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 18 aprile 2006, n. 6

Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 20 aprile 2006, n. 7

Consiglio di Stato, sez. V, 10 febbraio 2009, n. 741
Consiglio di Stato, sez. IV, 26 luglio 2012, n. 4261
Consiglio di Stato sez. IV, 14 maggio 2015, n. 2439
Consiglio di Stato, sez. IV, 14 novembre 2015, n. 1897
Consiglio di Stato, sez. IV, 14 maggio 2014, n. 2472
Consiglio di Stato, sez. IV, 11 aprile 2014, n. 1768
Consiglio di Stato, sez. III, 5 ottobre 2015, n. 4636
Consiglio di Stato, sez. VI, 15 novembre 2016, n. 4712
Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 28 giugno 2016, n. 16
Consiglio di Stato, sez. VI, 11 aprile 2017, n. 1692
Consiglio di Stato, sez. VI, 30 marzo 2017, n. 1453
Corte giust. Un. eur., 13 settembre 2018, n. 594
Consiglio di Stato, sez. III, 6 marzo 2019, n. 1546
Tar Puglia, Lecce, sez. II, 28 novembre 2014, n. 2958
Tar Abruzzo, L'Aquila, sez. I, 24 settembre 2015, n. 661
Tar Campania, Salerno, sez. I, 7 maggio 2015, n. 921
Tar Sicilia, Palermo, sez. I, 2 aprile 2015, n. 828
Tar Sicilia, Catania, sez. III, 7 aprile 2016, n. 960
Tar Toscana, Firenze, sez. I, 10 febbraio 2017, n. 200
Tar Lazio, Roma, sez. II-*bis*, 6 marzo 2017, n. 3174
Tar Lazio, Roma, sez. III-*ter*, 3 febbraio 2017, n. 1835
Tar Lazio, Roma, sez. III-*ter*, 1 marzo 2017, n. 2992
Tar Puglia, Bari, sez. III, 4 aprile 2017, n. 321
Tar Sicilia, Catania, sez. IV, 6 marzo 2017, n. 424
Tar Campania, Napoli, sez. VI, 11 gennaio 2017, n. 263
Tar Puglia, Lecce, sez. II, 16 gennaio 2017, n. 58

Parte III

Voci dall'Aula

Il P.O.N. Legalità quale espressione della politica di coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione europea. Analisi delle criticità e proposte di misure correttive

di Massimo Crucillà, Antonietta De Angelis, Emanuele Fattori, Grégory Goumain, Jonathan Pace*

Abstract

Le politiche di coesione sociale, economica e territoriale europee, attuate attraverso programmi, progetti e investimenti costituiscono oggi una delle strategie più rilevanti dell'Unione europea.

Il nostro Paese ha purtroppo palesato sin dai primi periodi di effettivo avvio della programmazione comunitaria una certa difficoltà a sfruttare appieno tali importanti risorse, tra l'altro, oggetto di progressiva implementazione nel corso del tempo.

Il presente elaborato ha la finalità di esplorare il complesso sistema di questa tipologia di fondi di finanziamento comunitario, allo scopo di individuare gli aspetti critici che rendono difficoltoso al nostro Paese il pieno impiego degli stessi, con conseguenze dirette sul perseguimento degli obiettivi prefissati.

L'attenzione, dopo un excursus evolutivo sulla politica di coesione, sulle diversità dei vari fondi strutturali e sui periodi di programmazione succedutisi, è stata incentrata sull'analisi del PON Legalità 2014/2020, un programma comunitario che insieme ad altre iniziative è destinato a supportare le regioni italiane del Mezzogiorno che, da sempre, presentano difficoltà di sviluppo dovute principalmente all'incidenza della criminalità organizzata sul tessuto economico, sociale e civile dei territori in cui insiste. Tali caratteristiche fanno sì che il programma in esame sia di diretto

(*) Colonnello della Guardia di Finanza Jonathan Pace, Vice Questori della Polizia di Stato Massimo Crucillà ed Emanuele Fattori, Dirigente Aggiunto della Polizia penitenziaria Antonietta De Angelis e Colonnello della Gendarmeria francese Grégory Goumain, già frequentatori del XXXV corso di Alta formazione presso la Scuola di perfezionamento per le forze di polizia.

interesse per le forze di polizia, che possono fornire un contributo di analisi rispetto alla meritoria opera dell'Autorità di gestione del Ministero dell'interno.

Sono state così prese in esame le criticità emergenti – appalesatesi anche durante gli anni di programmazione precedente – che per la gran parte risultano essere comuni a tutti i programmi comunitari, evidenziando quelle specificamente incidenti nell'ambito del PON Legalità.

Alla fine del lavoro sono state proposte alcune possibili soluzioni rispetto alle criticità rilevate, emerse anche grazie all'esame comparativo del sistema francese, che, pur non sovrapponibile a quello italiano, ha offerto spunti di riflessione importanti e palesato anch'esso alcune difficoltà, in parte comuni a quelle del nostro Paese.

* * *

The European policies of social, financial and territorial cohesion, implemented by means of programmes, plans and investments represent, at the moment, some of the most important strategies adopted by the European Union.

Unfortunately, since the EU programmes have been put into practice, our country has showed some difficulties in fully carrying out these important activities, which, in the course of the time, have been basically implemented.

This dissertation is aimed at analysing the complex system regarding the Union funds, with the purpose of detecting the critical aspects which make difficult for our Country to use them effectively and, as a consequence, to achieve the planned goals.

After examining the development of the cohesion policy as well as the different types of structural funds and the evolution of the programmes during the time, the attention has been focused on the analysis of the National Operational Programme on Legality 2014/2020, a UE programme which, togheter with other initiatives, is aimed at supporting the regions of Southern Italy, where the lack of develompment has always been affecting those areas. This problem is mainly due to the activity carried out by organized crime groups, which cause civil, economic and social consequences in those territories. These peculiarities make this programme particularly interesting for Police Forces, who are able to give a concrete contribution to the Managing Authority of the Ministry of the Interior.

Then, the emerging critical points have been analyzed, with a special focus on those affecting the National Operational Programme on Legality. As a matter of fact, the above mentioned critical aspects, which have been coming out during the previous years of programming, have resulted to be the same for all the UE programmes.

In the last part of this publication, possible solutions to the emerging problems have been proposed and a comparative analysis with the French system has been conducted. The analysis of the French system, which is different from the Italian one, has been useful to deepen our reserach and to detect the problems affecting also the French system and to point out that, in part, they are the same characterizing the Italian system.

* * *

Introduzione*

Le politiche di coesione sociale, economica e territoriale europee sono costituite dall'insieme delle iniziative, attuate attraverso programmi, progetti e investimenti, che le istituzioni europee mettono in opera al fine di omogenizzare lo sviluppo delle diverse aree regionali europee e di accrescerne la coesione sociale e civile al fine ultimo di perseguire l'obiettivo politico di una consapevole integrazione europea dei territori e dei cittadini coinvolti.

Tali politiche rappresentano, da sempre, lo strumento strategico-finanziario attraverso cui le Comunità europee, prima, e l'Unione, poi, hanno perseguito i propri obiettivi. Il progetto politico di un'Europa riappacificata che rifuggisse per sempre nuovi pericoli bellici, edificando, passo dopo passo, una propria autonoma identità politica, rispetto alle aree di influenza esercitate dalle potenze globali, è stato sempre considerato realizzabile anche attraverso lo sviluppo economico e sociale delle condizioni di vita dei propri cittadini.

Il progetto politico europeista ha, sin dalle prime battute, utilizzato la leva economica per affermarsi: dapprima con la costituzione della Comunità economica del carbone e dell'acciaio (CECA), quale area di libero

(*) A cura del Vice Questore della Polizia di Stato Massimo Crucillà.

scambio commerciale settoriale, successivamente con la creazione della Comunità economica europea (CEE), quale spazio economico-giuridico integrato retto da regole comuni, fino a giungere, con la Comunità europea, prima, e l'Unione Europea poi, a forme di integrazione, anche di tipo politico.

Infatti, il modello organizzativo seguito nel progetto d'integrazione europea ha anch'esso subito svariate evoluzioni nel tempo, passando da un modello basato sul consenso unanime dei partecipanti, come nei Trattati internazionali (CEE), ad un modello che contempli la possibilità di cooperazione differenziata tra alcuni dei Paesi membri (moneta unica), fino a giungere, con il Trattato dell'Unione europea, in determinate materie, a forme di decisione in seno al Consiglio europeo che, pur se adottate a maggioranza, sono vincolanti per tutta l'Unione (mercato unico).

L'intrecciarsi del progetto politico d'integrazione europea, con lo sviluppo di politiche economiche comuni ha costituito la linfa vitale che ha consentito la crescita simbiotica dei due piani, politico ed economico, all'interno della comunità degli Stati che componevano il progetto comunitario europeo. Questa filosofia di base che vede la progressiva e contestuale evoluzione dei due piani caratterizza, tuttora, gran parte delle politiche dell'Unione europea in tema di coesione politica, economica e sociale. Infatti, con la politica di coesione, le istituzioni europee si sono prefissate l'obiettivo di promuovere lo sviluppo dei territori più svantaggiati all'interno della Comunità, ottenendo un duplice risultato: il primo economico, costituito dal progresso economico e sociale dei propri territori più svantaggiati nonché dei relativi cittadini, il secondo politico, rappresentato dall'affermazione di una strategia di integrazione dei cittadini basata sul principio solidaristico in base al quale nessuno dovrà essere lasciato nella propria condizione di svantaggio o arretratezza. Quest'ultimo principio mutualistico – che realizza una raccolta delle risorse presso gli Stati membri in proporzione delle possibilità di ciascuno e la loro redistribuzione in funzione delle esigenze dei più bisognosi – costituisce un formidabile strumento di attrattiva per il panorama delle comunità che costituiscono il bacino di riferimento del territorio europeo, oltre che rappresentare un manifesto dei principi fondanti del relativo progetto politico.

Questa progettualità strategica generale è rilevabile nei momenti cruciali del percorso di integrazione europea fin dal suo Trattato istitutivo siglato a Roma nel 1957. Infatti, già nel testo che ha posto le basi del progetto

politico europeista i sei Paesi firmatari si sono posti l'obiettivo di uno sviluppo complessivo delle proprie economie secondo modalità che riducano le "disparità tra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno avanzate", istituendo anche il Fondo sociale europeo (FSE), con il precipuo scopo di migliorare le possibilità di occupazione dei lavoratori e contribuire al miglioramento del loro tenore di vita.

Nei primi anni di vita della Comunità, questo principio fondante non è stato scevro di resistenze e di opposizioni fondate su visioni economiche del mercato di ispirazione liberista che affermavano il riequilibrio automatico dei diversi livelli di sviluppo attraverso l'attuazione del principio di libera concorrenza, di cui il divieto di aiuti di Stato all'economia è un corollario. Questi ultimi principi – tutt'ora affermati e vigenti in talune politiche unionali – si sono presto infranti quando congiunture economiche internazionali e situazioni di crisi settoriali si sono abbattute sull'Europa, come avvenuto con la crisi degli anni '70 caratterizzata da forte inflazione accompagnata da stagnazione economica. Tale crisi ha comportato l'acuirsi del divario esistente tra zone agricole, in progressivo declino demografico-occupazionale, e zone industriali, fino a quel momento trainanti, facendo registrare un forte aumento della disoccupazione strutturale. Tale congiuntura negativa ha suggerito l'accantonamento di politiche accentuatamente liberiste, in favore di politiche volte a correggere i principali squilibri regionali attraverso l'istituzione del FESR (fondo europeo per lo sviluppo regionale).

La consacrazione della nuova maturata consapevolezza circa l'opportunità di attuazione di politiche anticicliche e di sviluppo economico equilibrato, si è avuta con l'Atto unico europeo (1986) che si è posto come obiettivo strategico la riduzione dei divari di sviluppo tra le varie regioni europee, stanziando – a differenza di quanto avvenuto con il Trattato di Roma – adeguate risorse finanziarie per il perseguimento di tale obiettivo. Il frutto di questa nuova consapevolezza è costituito dalla riforma dei fondi strutturali realizzata nel 1988 che ha dato vita al primo ciclo di programmazione degli stessi per il quinquennio 1988-1992, con la finalità esplicita di ridurre le disparità di sviluppo regionale considerate un impedimento al fenomeno d'integrazione economica e sociale europea. Questa tendenza è stata confermata nel tempo e con il Trattato di Maastricht del 1992 viene ulteriormente finanziata la politica di coesione economica e sociale, nei suoi vari programmi, fino a farla divenire, nel tempo – anche attraverso il

Trattato di Amsterdam del 1997 e di Lisbona del 2007 – una delle politiche più rilevanti dell'Unione. In particolare, vengono avviati specifici programmi di coesione, per i vari gruppi di nuovi Paesi che man mano hanno aderito al progetto europeista, con lo scopo di colmare specifiche lacune strutturali, accompagnando l'ingresso di ciascuno di essi nell'Unione. Le politiche di coesione mirano a finanziare specifici progetti di sviluppo (ad es. infrastrutture, innovazione tecnologica, contrasto della dispersione scolastica, ambiente, occupazione, ricerca e sviluppo, lotta alla povertà, inclusione sociale, promozione dell'istruzione universitaria, ecc.) destinando prioritariamente le proprie risorse verso aree che registrano dei tassi di sviluppo inferiori rispetto alla media europea.

La politica di coesione costituisce uno dei baluardi europei che fa da argine alla disarticolazione economica, sociale, e quindi civile, dei territori, dovuta alle crisi succedutesi nel tempo nonché, più di recente, ai processi di globalizzazione, ben lontani dall'essere governati. Inoltre, l'investimento comunitario verso le regioni europee in ritardo di sviluppo è considerato un moltiplicatore della crescita economica e sociale delle stesse, anche in considerazione della capacità di catalizzare, in quelle aree, gli investimenti pubblici e privati nazionali grazie alla metodologia del cofinanziamento. Al riguardo, le analisi statistiche hanno evidenziato che le politiche di coesione – che impiegano circa un terzo dell'intero bilancio comunitario – costituiscono circa l'8,5% degli investimenti pubblici complessivi dell'Unione a 28 Stati, quota che sale al 41% degli investimenti pubblici complessivi se si ha riguardo ai 13 Paesi di recente ingresso (Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Polonia, Romania, Slovenia, Slovacchia, Croazia), raggiungendo punte dell'80% in alcuni Paesi europei come Portogallo, Croazia e Lituania e comunque livelli considerevoli in altri (Polonia 60%, Ungheria e Slovacchia 55%). In Italia i finanziamenti europei rappresentano il 12% di quelli pubblici complessivi.

Quest'ultimo dato pone in luce un diverso angolo visuale con riguardo all'utilizzo dei fondi di coesione comunitaria, quello dei Paesi più sviluppati che sono anche i maggiori contributori. Infatti, di recente, alcuni Paesi cosiddetti contributori netti, cioè che investono nell'Unione europea più di quanto ricevano in termini di finanziamento di propri progetti, hanno guardato con occhio critico le politiche di coesione comunitaria. Tale visione è stata alimentata da fenomeni di tipo politico-propagandistico, fortemente rilanciati a livello mediatico, e paradossalmente promossi da un

gruppo di Paesi, cosiddetti di Visegràd (Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia) che, come visto, sono tra i maggiori percettori di risorse comunitarie. Anche la Brexit ha catalizzato l'attenzione mediatica e alimentato le argomentazioni degli euroscettici presenti nei Paesi maggiormente contributori, per cui risulta di estrema attualità esaminare l'impatto diretto e indiretto che le politiche di coesione esplicano sui Paesi che finanziano i vari Fondi impiegando maggiori risorse di quante ne ricevano. Quest'analisi va compiuta sulla base di diversi angoli visuali, dato che la questione non è squisitamente economica, ma involge anche il piano degli obiettivi politici e strategici del progetto europeista. Infatti, come già evidenziato, tale progetto è anche di natura politica ed esprime una molteplicità di obiettivi, tra cui l'unificazione politico-sociale dei territori appartenenti al continente europeo all'interno di una cornice valoriale condivisa che esplichi i propri effetti deflattivi delle tensioni all'interno del continente. Nell'ambito di tali obiettivi vi è, altresì, l'armonico sviluppo economico, sociale e civile dell'Unione che si attua anche attraverso il finanziamento di politiche espansive che esplicano un naturale effetto inclusivo, contrastando, al contempo, i tentativi di esercizio d'influenza geo-politica ed economica compiuta da parte di potenze mondiali volte ad estendere la propria area di influenza all'interno del continente europeo.

Pertanto, l'analisi degli effetti benefici – in favore dei Paesi cosiddetti contributori netti – derivanti dal finanziamento di politiche espansive dell'Unione, non può essere esclusivamente di tipo algebrico, valutando il saldo netto dei contributi dati e ricevuti, ma deve tener conto tanto degli effetti politici di stabilizzazione del territorio europeo, quanto degli effetti economici indiretti derivanti dal finanziamento delle politiche europee di coesione. Infatti, gli Stati che ricevono meno dalle risorse di coesione che – in funzione dell'applicazione del principio solidaristico comunitario – sono quelli a reddito medio più elevato, traggono dei vantaggi economici indiretti, evidenti, determinati dagli effetti positivi che le politiche di investimento europee esercitano sulle aree più svantaggiate, migliorandone, tra l'altro, la capacità di spesa. Tali convenienti effetti di ritorno, per i contributori, sono sia diretti, grazie all'incremento di beni e servizi venduti in quelle aree in relazione alle politiche di sviluppo promosse, sia indiretti, attraverso il successivo e fisiologico incremento dello scambio commerciale intrapreso con zone geografiche che, avendo beneficiato di uno sviluppo economico, godono di maggior reddito pro-capite. Quello descritto

è l'effetto diffusivo che l'investimento in un singolo Paese del mercato unico produce rispetto ai Paesi finanziatori.

Con riguardo alla tematica in questione, la Commissione europea ha evidenziato come per i 12 Stati aderenti all'UE (cioè quelli che vi hanno fatto ingresso entro il 2007), gli investimenti attuati con le politiche di coesione del ciclo 2007-2013 abbiano fatto aumentare il PIL nazionale medio del 3% nel 2015, prevedendo effetti analoghi al termine della programmazione in atto (2014-2020). Inoltre, la Commissione ha evidenziato come, nel medesimo periodo di riferimento, il reddito medio pro-capite sia passato dal 54% al 67% della media UE e come siano stati creati 1,2 milioni di nuovi posti di lavoro. Soffermandosi sul dato italiano, l'Italia è il quinto contributore netto con un saldo negativo di circa 3 miliardi di euro all'anno, così come sono contributori in disavanzo: Germania, Francia, Olanda, Svezia, Belgio, Austria, Danimarca, Finlandia e Lussemburgo. I Paesi maggiormente beneficiari sono quelli dell'Est Europa più Spagna e Grecia, seguiti da tutti gli altri fin qui non ricompresi.

La politica di coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione europea si è esplicata nel tempo attraverso una molteplicità di fondi. Il più datato è il Fondo sociale europeo (FSE) che, come detto, risale al Trattato di Roma del '57 istitutivo della Comunità economica europea (CEE), che aveva come obiettivo il miglioramento delle possibilità di occupazione e del tenore di vita dei lavoratori comunitari e che rappresenta una delle primarie fonti di finanziamento delle politiche di coesione; allo stesso si affiancò nel 1975 il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), che è il principale strumento di correzione degli squilibri regionali nonché il secondo canale di finanziamento per la promozione dell'occupazione, della mobilità geografica e professionale dei lavoratori anche attraverso la formazione professionale e le riconversioni industriali; nel 1993, con il Trattato di Maastricht venne creato sia il Fondo di coesione (FC) – volto a sostenere quelle regioni europee che evidenziassero dei redditi medi dei propri cittadini inferiori al 90% della media UE, al fine di promuoverne lo sviluppo – sia lo strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP), nell'ambito del Fondo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP), per promuovere lo sviluppo sostenibile del settore e la diversificazione delle attività produttive in ambito costiero; con la programmazione 2000-2007 fu inserito anche il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) per il sostegno dell'attività agricola nei settori ritenuti strategici.

L'insieme di questi fondi rappresenta le iniziative assunte nei vari periodi programmatori succedutisi, modulato diversamente nel tempo attraverso la creazione di nuovi fondi e l'abbandono di altri, per cui si precisa che la situazione attuale non è data dalla sommatoria di tutti i fondi finora descritti.

I fondi europei possono essere diretti e indiretti (o strutturali), i primi erogati e gestiti direttamente dall'UE per finanziare progetti ritenuti strategici sia in ambito intracomunitario, sia per finanziare partner non appartenenti all'Unione (c.d. programmi di cooperazione esterna, come per esempio i progetti di cooperazione con il Magreb e l'Africa sub-sahariana volti allo sviluppo di quei territori in ottica di contenimento dei flussi migratori), i secondi anch'essi erogati dall'UE, ma gestiti dai singoli Stati e amministrati a livello centrale o regionale. L'utilizzo dei Fondi europei viene definito sulla base di accordi di partenariato tra la Commissione europea e i singoli governi – cosiddetta gestione concorrente – attraverso la predisposizione di Programmi operativi nazionali (PON) o regionali (POR) gestiti da un'autorità nazionale che può essere centrale o regionale. In Italia i PON sono gestiti sia dai Ministeri che da Agenzie nazionali (Ministero dell'interno; Agenzia per la coesione territoriale; Agenzia nazionale politiche attive lavoro). Il loro compito è di organizzare e pubblicare gli inviti a presentare progetti e proposte da finanziare nonché organizzare le relative gare pubbliche di affidamento del progetto. I principi guida posti a base dei fondi strutturali sono la complementarietà con gli interventi degli Stati e gli altri strumenti finanziari europei; la coerenza con le priorità e le politiche comunitarie; il coordinamento con gli altri strumenti finanziari dell'UE; la conformità con le disposizioni del Trattato e degli atti UE; la programmazione pluriennale; il partenariato con gli altri Stati membri attraverso la definizione degli aspetti strategici e operativi e la partecipazione di Regioni ed Enti locali; la sussidiarietà e proporzionalità rispetto al sistema istituzionale nazionale e l'addizionalità rispetto alla spesa pubblica nazionale. Con riferimento a tali obiettivi generali, la Commissione europea nell'accordo di partenariato ha concordato con l'Italia che le priorità da perseguire utilizzando i Fondi europei di coesione – per il programma in corso – sono: lo sviluppo di un ambiente imprenditoriale favorevole all'innovazione; la realizzazione di infrastrutture a elevate prestazioni e la gestione efficiente delle risorse naturali; l'aumento del livello di partecipazione al mercato del lavoro, la promozione dell'inclusione sociale e il mi-

glioramento qualitativo del capitale umano; la qualità, l'efficacia e l'efficienza della pubblica amministrazione. L'Italia resta il secondo Stato maggior beneficiario dei fondi di coesione UE dopo la Polonia.

A tale proposito è opportuno sottolineare una particolarità degli accordi di partenariato che riguardano l'Italia. Infatti, l'analisi della peculiare situazione criminologica del territorio nazionale italiano ha fatto rilevare un'evidente connessione tra la condizione di particolare arretratezza in cui versano alcune regioni del sud Italia – in obiettivo 1 – e il loro assoggettamento ad organizzazioni di tipo mafioso che ne limitano, di fatto, lo sviluppo. La condizione di arretratezza cui le mafie condannano i territori in cui insistono, non è solo di tipo economico, esercitando le stesse, altresì, una negativa influenza anche dal punto di vista dello sviluppo sociale in relazione al contesto di assoggettamento in cui la relativa popolazione viene a trovarsi. Il caso emblematico è quello calabrese, in cui è evidente la relazione esistente tra la forza esercitata su quel territorio da parte della 'ndrangheta, quale organizzazione mafiosa leader a livello mondiale per quanto attiene il traffico internazionale di stupefacenti, e la drammatica condizione di arretratezza economica e sociale in cui versa tale Regione. Situazioni analoghe si registrano in gran parte della Sicilia e in un vasto territorio della Campania, mentre con riguardo alla Puglia fenomeni simili si registrano soprattutto nella provincia di Foggia, ove si sta manifestando una nuova organizzazione criminale di tipo mafioso denominata mafia foggiana, particolarmente violenta, che condanna quel territorio a una condizione di strutturale arretratezza socio-economica.

La constatazione di tale contesto di sistema – con riferimento alle Regioni del Mezzogiorno – ha comportato la stipulazione di accordi di programma tra l'UE e l'Italia volti all'utilizzo delle risorse provenienti da alcuni fondi strutturali per la promozione di condizioni di legalità e di sviluppo sociale di tali territori. Tali progetti sono volti alla creazione di un contesto di legalità adeguato a garantire l'esistenza delle condizioni necessarie ad attrarre gli investimenti indispensabili allo sviluppo economico e sociale di quelle aree. Ciò ha comportato che ad essere oggetto di finanziamento, attraverso i Fondi strutturali di coesione, fossero anche progetti legati al rafforzamento delle capacità delle Prefetture e delle forze di polizia di esercitare la propria attività di contrasto criminale mediante lo sviluppo delle reti tecnologiche, telematiche e informatiche e di interscambio informativo. Tale strategia ha fatto sì che l'utilizzo dei Fondi strutturali si espli-

casse in Italia in modo assolutamente originale rispetto al resto del panorama europeo e che uno dei principali Programmi operativi nazionali, gestito dal Ministero dell'interno, venisse addirittura denominato PON Legalità, avente come direttrici fondamentali: il rafforzamento delle capacità delle Amministrazioni impegnate nel contrasto alla criminalità organizzata e alla corruzione attraverso il potenziamento dei sistemi informativi per elevare le capacità amministrative; il miglioramento delle condizioni di sicurezza di zone del Paese particolarmente vulnerabili e strategiche per lo sviluppo delle attività produttive mediante la dotazione di strumenti tecnologici avanzati di vigilanza; l'inclusione sociale e il sostegno all'economia sociale attraverso il recupero dei patrimoni confiscati; una più estesa diffusione della legalità per facilitare interventi di natura infrastrutturale; il miglioramento delle competenze della P.A. nel contrasto alla corruzione e alla criminalità organizzata, fornendo agli operatori della pubblica amministrazione e delle forze di polizia gli strumenti informativi e il supporto di esperti necessari al migliore svolgimento delle funzioni.

Più nel dettaglio, nel settennio 2014-2020 l'UE ha stanziato 351,8 miliardi di euro per la politica di coesione territoriale, economica e sociale dei 28 Paesi aderenti, pari a circa un terzo del bilancio complessivo dell'Unione. I governi nazionali hanno negoziato le modalità di distribuzione dei fondi, nell'ambito del Consiglio europeo, decidendo di attribuire la priorità di destinazione di tali fondi allo sviluppo delle aree economicamente meno sviluppate – definendole come quelle aventi un PIL pro-capite inferiore al 75% della media UE a 27 – e destinando dei fondi anche alle altre, ma in modo più limitato.

I fondi possono essere utilizzati per il finanziamento di progetti di ambito nazionale, cioè che riguardano l'intero territorio nazionale o singole Regioni o parti di esse.

Per quanto concerne l'Italia, tali Regioni ricomprese negli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale sono la Calabria, la Sicilia, la Campania, la Basilicata e la Puglia, in quanto aventi un reddito medio pro-capite inferiore al 75% della media UE, mentre sono considerate regioni in transizione, cioè che hanno da poco traguardato tale limite, l'Abruzzo, il Molise e la Sardegna.

I beneficiari dei fondi europei possono essere imprese, enti pubblici, associazioni o privati purché presentino un progetto conforme ai criteri di selezione fissati dall'Autorità di gestione del programma. Per ogni pro-

gramma regionale o nazionale occorre designare tre autorità: l'Autorità di gestione, che verifica il rispetto delle condizioni di ammissibilità poste ed effettua i controlli necessari a garantire il corretto utilizzo degli stessi; l'Autorità di certificazione, che presenta periodicamente alla Commissione i rendiconti di spesa verificando la conformità e regolarità delle richieste e delle contabilità; l'Autorità di controllo, che compie delle verifiche dei sistemi adottati, esamina i progetti e segnala alle altre due autorità eventuali punti deboli o irregolarità.

Con riferimento al PON Legalità italiano, quale Autorità di gestione è stato individuato il Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno, l'Autorità di vigilanza è incardinata nel Dipartimento per la coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, mentre l'Autorità di certificazione è individuata nel Direttore centrale per i servizi di ragioneria del citato Dipartimento della pubblica sicurezza.

Il presente elaborato ha la finalità di esplorare il complesso sistema dei fondi di finanziamento comunitari, allo scopo di individuare gli aspetti critici che rendono difficoltoso al nostro Paese il pieno impiego degli stessi, con conseguenze dirette sul perseguimento degli obiettivi prefissati.

L'individuazione di tali criticità – e la proposizione di specifiche misure volte al loro superamento – assume particolare significato rispetto al PON Legalità – oggetto specifico della presente analisi – che si prefigge lo scopo precipuo di contrastare le diffuse manifestazioni di illegalità presenti in alcune porzioni del territorio nazionale, considerate un forte freno rispetto allo sviluppo economico, sociale e civile di quei territori. Infatti, l'affermazione di un clima di legalità è considerata a tal punto una precondizione di sviluppo che si preferisce finanziare progetti volti ad affermarla, piuttosto che promuovere direttamente lo sviluppo economico di quei territori, evitando il rischio di finanziare, anche indirettamente, la criminalità organizzata.

La scelta strategica del PON Legalità, propugnando in prima battuta l'affermazione di una sicurezza negativa, quale assenza d'impedimento, non vulnerabilità, *libertà da*, mira successivamente a rendere possibile l'affermazione di una sicurezza positiva intesa come garanzia di poter fare, connessa all'affermazione di una libertà positiva di riconoscimento della libera iniziativa economica, sociale e civile, che costituisce l'obiettivo del finanziamento dei Fondi strutturali.

Tali presupposti fanno sì che tali progetti siano naturalmente di diretto

interesse per le forze di polizia, che possono fornire un contributo di analisi rispetto alla meritoria opera dell'Autorità di gestione del Ministero dell'interno.

Nelle pagine che seguono, in conformità allo scopo del presente lavoro, si focalizzerà l'attenzione sul PON Legalità allo scopo di compiere un'analisi delle criticità e dei possibili correttivi da apportare. Con particolare riferimento all'analisi delle criticità, compiuta in conclusione, le stesse sono state distinte tra quelle sistemiche del nostro Paese – le maggiori – comuni alla gestione di qualsiasi tipologia di fondi comunitari, e quelle specifiche del PON Legalità.

Durante lo svolgimento delle citate analisi il gruppo di lavoro ha sfruttato il patrimonio di conoscenze e l'esperienza maturata da un collega della Gendarmeria francese – corsista estero – al fine di compiere un raffronto tra l'esperienza francese e quella italiana.

1. Gli strumenti operativi della coesione*

1.1. I Fondi strutturali e la loro evoluzione

Le linee della riforma dei Fondi strutturali, avviata nel 1988, traggono il loro fondamento nell'Atto unico europeo, con cui si prese atto dell'esistenza di disparità regionali d'ostacolo alla realizzazione del mercato interno europeo nonché all'effettiva integrazione economica. Da qui la necessità di aumentare gli sforzi finanziari destinati alla coesione economica e sociale. Su proposta dell'allora Presidente della Commissione, Jacques Delors, venne varato un piano d'azione finalizzato a consentire il raddoppio delle risorse finanziarie dei Fondi strutturali tra il 1987 e il 1992. Questa iniziativa rappresentò l'avvio di una prima riforma dei Fondi strutturali, in base alla quale vennero poi emanati 5 nuovi regolamenti.

All'interno di questi ultimi atti normativi vennero stabilite varie regole cardine, tra cui la finalità dei fondi, i principi base del loro funzionamento nonché il coordinamento delle iniziative da finanziarsi, attraverso un'amministrazione maggiormente sinergica delle risorse. Fu adottato in-

(*) A cura del Vice Questore della Polizia di Stato Emanuele Fattori.

fine un regolamento di applicazione per ognuno dei tre fondi.

Da un punto di vista generale fu stabilito l'aumento dell'ammontare dei Fondi strutturali; nel primo ciclo di programmazione la loro dotazione giunse a 58,3 miliardi di ECU, pari al 25% del bilancio comunitario.

La riforma fissò alcuni principi fondamentali a cui l'azione dei fondi avrebbe dovuto obbligatoriamente conformarsi, al fine di conferire maggiore efficacia al complesso di obiettivi ed interventi previsti:

– concentrazione;
– complementarietà;
– addizionalità;
– programmazione.

La concentrazione implicava l'impiego delle risorse su un numero limitato di obiettivi, aree geografiche, tipologie di intervento, settori. In sostanza si pose fine alla politica regionale caratterizzata da finanziamenti "a pioggia" e ci si concentrò su target prioritari cioè:

– obiettivi "territoriali";
– obiettivi "tematici".

La complementarietà si tradusse nel fatto che l'azione comunitaria avrebbe dovuto attuarsi in modo «integrativo» rispetto alle azioni nazionali corrispondenti e portata avanti in «stretta concertazione» fra la Commissione, lo Stato membro interessato e le autorità o gli organismi competenti ad effettuare concretamente gli investimenti a livello nazionale, regionale o locale.

Il perseguimento degli obiettivi della politica di coesione sarebbe dovuto avvenire attraverso una stretta collaborazione tra la Commissione e gli Stati membri, che avrebbero dovuto coinvolgere le autorità regionali, locali, le altre autorità pubbliche competenti, le parti economiche e sociali (i sindacati, le associazioni di categoria) nonché i partner ambientali, le organizzazioni non governative e gli altri organismi della società civile.

La sinergia di azione tra i vari attori realizzava pienamente il principio del partenariato, comportando nel contempo una forte influenza della Commissione sulle scelte nazionali e regionali.

Il principio della programmazione consisteva nell'elaborazione di programmi di sviluppo pluriennali, mediante un processo decisionale condotto sempre secondo lo schema della partneship. Nell'ambito del ciclo programmatorio avrebbero dovuto essere presentati 3 documenti fondamentali:

– il Piano di sviluppo, proposto dalle autorità nazionali (Piano di svi-

luppo nazionale) e regionali (PSR) e nel quale sarebbero stati definiti gli obiettivi prioritari sia nazionali che regionali e gli assi di intervento;

– il Quadro comunitario di sostegno, elaborato dalla Commissione di concerto con lo Stato membro, contenente gli assi prioritari, le risorse finanziarie assegnate e gli interventi previsti;

– il Programma operativo, cioè la domanda di contributo presentata dallo Stato membro in base ai Quadri di sostegno concordati e che avrebbe costituito il documento effettivo di attuazione e gestione dei contributi richiesti alla Commissione;

Per alcune regioni sarebbe stato possibile presentare, semplificando e velocizzando le procedure, un Documento unico di programmazione (DOCUP) nel quale erano ricomprese tutte le diverse fasi di programmazione dei fondi.

L'addizionalità doveva essere declinata nel senso che l'azione comunitaria non avrebbe dovuto comportare una sostituzione della spesa pubblica dello Stato beneficiario ma si sarebbe dovuta aggiungere ad essa, in modo che i Fondi strutturali non venissero adibiti al semplice finanziamento delle spese nazionali.

Vennero infine stabilite procedure di verifica in ordine a tale principio, in tre momenti differenti di ciascun periodo di programmazione: *ex ante*, in itinere ed *ex post*.

1.2. Gli strumenti operativi della coesione: i fondi europei in generale

Una volta ricostruito rapidamente il significato e l'evoluzione delle politiche di coesione e prima di pervenire all'analisi del PON Legalità e della sua efficacia, su cui si incentra il presente lavoro, occorre analizzare, pur sinteticamente, quelli che sono gli strumenti finanziari destinati all'attuazione delle citate strategie dell'Unione.

I fondi che attualmente finanziano le politiche attuate attraverso il PON Legalità sono il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo sociale europeo (FSE). Tali fondi sono definiti fondi SIE, vale a dire fondi strutturali e di investimento.

1.3. Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR)

Il Fondo europeo per lo sviluppo regionale, rappresenta il principale

strumento finanziario per l'attuazione della politica di coesione, destinato, di fatto, al finanziamento di tutti gli obiettivi tematici ricompresi nella programmazione oggetto di analisi, 2014-2020.

Il FESR finanzia una molteplicità di interventi tra i quali: gli aiuti diretti agli investimenti nelle imprese, finalizzati alla creazione o al mantenimento di posti di lavoro sostenibili, con particolare attenzione alle piccole e medie imprese (PMI); la realizzazione di infrastrutture correlate ai settori della ricerca e dell'innovazione nei settori delle telecomunicazioni, dell'ambiente, dell'energia e dei trasporti; gli strumenti finanziari volti a sostenere lo sviluppo regionale e locale e a incentivare la cooperazione tra città e Regioni; le misure di assistenza tecnica.

Per quel che più ci interessa, nella programmazione 2014-2020, da un punto di vista metodologico, è stata realizzata una maggiore concentrazione tematica rispetto ai periodi precedenti.

Sono stati previsti investimenti per 366,8 miliardi di euro nelle regioni europee, al fine di conseguire una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

Le priorità finanziarie sono state quindi individuate nei settori: dell'efficienza energetica, delle energie rinnovabili, dell'innovazione e del sostegno alle piccole e medie imprese. Di queste risorse almeno il 20% è stato destinato obbligatoriamente alla realizzazione di interventi finalizzati alla transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio.

Le risorse del FESR sono devolute inoltre anche al sostegno della Cooperazione territoriale europea.

1.4. Fondo Sociale Europeo (FSE)

Il Fondo sociale europeo è il più antico dei fondi strutturali. È stato istituito con il Trattato di Roma del 1957 e originariamente il suo meccanismo di funzionamento serviva a garantire le possibilità di occupazione, la mobilità geografica e professionale dei lavoratori. Esso prevedeva rimborsi "a sportello" per gli Stati membri, in relazione ad una quota parte impiegata per gli investimenti effettuati con finalità ammesse dal Fondo.

Fin dall'inizio l'azione del FSE è stata destinata ad assicurare ai lavoratori disoccupati, sottoccupati e minorati una nuova occupazione produttiva mediante la loro riqualificazione professionale e il sostegno attraverso le indennità di nuova sistemazione, mentre sul versante industriale il

fondo è intervenuto, nel corso degli anni, con le ristrutturazioni e le riconversioni dei settori produttivi in crisi.

A partire dalle prime applicazioni operative, si palesò l'insufficienza della normativa sociale rispetto agli obiettivi definiti dal Trattato. Le misure del fondo sociale furono utilizzate soprattutto in chiave compensativa. L'effetto principale di queste ultime fu principalmente di attenuare gli effetti negativi delle altre politiche comunitarie, tra cui l'instaurazione del mercato unico.

Ulteriori aspetti che non favorirono l'impiego delle risorse del FSE per finalità sociali, furono l'assenza di programmazione nonché un'eccessiva burocrazia, tale da rendere difficoltoso l'accesso alle risorse finanziarie messe a disposizione dal Fondo. Proprio quest'ultimo aspetto finì per favorire gli Stati più efficienti sul piano amministrativo, ingenerando una sorta di paradosso. Non solo non si diede attuazione al principio regionalista del fondo sociale, ma venne meno anche il principio redistributivo in favore degli Stati membri maggiormente bisognosi di risorse finanziarie. L'Italia ne è stato l'esempio emblematico. Infatti, il nostro Paese, in teoria, avrebbe dovuto essere tra i maggiori beneficiari delle risorse del FSE. Al contrario, divenne un finanziatore netto, percependo meno di quanto spendeva per alimentare il fondo sociale europeo.

Nell'ambito della programmazione 2014-2020, il FSE è stato disciplinato mediante apposito regolamento, n. 1304/2013, con la finalità di rafforzarne il ruolo all'interno delle politiche di coesione. Al fondo sociale è stato affidato il compito di intervenire per porre in essere azioni volte a sostenere l'occupazione per mezzo di interventi sul capitale umano, cercando di prevenire e combattere la disoccupazione e di creare sia figure professionali che formatori.

I destinatari degli interventi, in virtù dell'obiettivo di dare concreta attuazione ad un principio di uguaglianza di genere inteso nel senso più ampio possibile, sono prevalentemente giovani, donne, adulti, disoccupati di lunga durata, occupati a rischio di espulsione dal mercato del lavoro e gruppi a rischio di esclusione sociale quali immigrati e disabili. Con tali azioni si tende ad attuare gli obiettivi di Europa 2020 relativi a una crescita inclusiva che promuova l'occupazione e che favorisca la coesione sociale e territoriale.

Gli interventi mediante le risorse assegnate al FSE, sono finalizzati a sostenere azioni volte a promuovere l'inclusione sociale e a limitare la po-

vertà. In relazione a quest'ultima finalità, è stata istituita una quota riservata del 20% della dotazione complessiva del Fondo per cercare di rafforzare le possibilità di raggiungimento degli obiettivi prefissati, anche attraverso la concentrazione dei finanziamenti sulle sfide ritenute più importanti tra quelle oggetto di intervento da parte del Fondo stesso. In dettaglio le risorse finanziarie del Fondo sociale sono utilizzate per: favorire l'occupazione e il sostegno della mobilità dei lavoratori; l'inclusione sociale e la lotta contro la povertà; l'investimento in istruzione, competenze e apprendimento permanente; gli interventi per innalzare i livelli delle capacità istituzionali e promuovere un'efficiente amministrazione pubblica.

Non trascurabile è un ulteriore obiettivo del fondo sociale, ovvero di contribuire con la propria azione al perseguimento dei c.d. obiettivi trasversali che l'UE persegue, tra cui: il sostegno al passaggio verso un'economia a basse emissioni di carbonio, resistente ai cambiamenti climatici ed efficiente nell'uso delle risorse; il miglioramento delle tecnologie della comunicazione e dell'informazione; il rafforzamento della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dell'innovazione; l'innalzamento dei livelli di competitività delle piccole e medie imprese.

2. La programmazione 2014-2020: il PON legalità*

2.1. Il Programma operativo nazionale "Legalità"

Le politiche di coesione sociale avviate nel nostro Paese, hanno da sempre mostrato delle profonde differenze rispetto a quelle adottate dai restanti Stati dell'Unione europea, differenze legate principalmente alla significativa presenza delle organizzazioni di tipo mafioso nelle Regioni del meridione da cui promanano ed alla loro capacità di infiltrarsi nel tessuto economico, politico e sociale di quei territori, condizionandone lo sviluppo. Conseguentemente non può destare stupore se i programmi operativi nazionali predisposti negli ultimi quattordici anni – quello relativo al settennato 2007-2013, prima, e la sua versione più evoluta, oggi, rappresentata dal PON Legalità – abbiano previsto il finanziamento di taluni progetti essenzialmente rivolti ai soggetti istituzionalmente preposti alla lotta alla cri-

(*) A cura del Dirigente Aggiunto della Polizia penitenziaria Antonietta De Angelis.

minalità organizzata, nel tentativo rafforzare la loro capacità operativa attraverso azioni di contrasto più efficaci e tangibili.

Oltre che da una profonda analisi del contesto storico-culturale delle Regioni del Sud, la scelta di destinare al tema della "legalità" una cospicua parte delle risorse economiche cofinanziate dai fondi europei non ha potuto prescindere dalla constatazione che la vulnerabilità economica e sociale di quei territori dipenda in larga misura dalla classe politica locale, più che altro motivata alla realizzazione di progetti per mero consenso elettorale, piuttosto che ad orientare la propria attività alla realizzazione di virtuosi circuiti di sviluppo duraturi e in grado di autosostenersi.

Le dinamiche involutive e la conseguente condizione di arretratezza determinatesi hanno di fatto agevolato le stesse organizzazioni criminali che – attraverso la loro elevata capacità di condizionare l'economia e l'apparato amministrativo locale, anche grazie alla corruzione largamente diffusa – hanno posto un significativo freno allo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia.

La persistente capacità delle organizzazioni criminali di infiltrarsi in settori critici dell'economia legale – al punto tale da soffocare le imprese virtuose e impedire all'Italia di "attrarre i tanto necessari investimenti internazionali" – è stata, difatti, confermata da diversi studi di settore.

In particolare, dai dati ISTAT è emerso che nel 2011 il Mezzogiorno d'Italia presentava "un'incidenza di associazione mafiosa" pari al 14,7% dei reati associativi totali, contro il 2,3% del Nord, l'1,1% del Centro e il 7,9% della media in Italia. Le tre Regioni con la maggiore incidenza di indice di associazione mafiosa erano la Calabria con il 19,7%, la Sicilia con il 19% e la Campania con il 18,4%; nello stesso anno la Lombardia presentava un indice di incidenza mafiosa pari al 3,8%, il Veneto del 4%. Inoltre, sebbene le organizzazioni criminali di stampo mafioso producano maggiori entrate illegali nelle Regioni del Nord Italia, il rapporto tra profitti illegali e PIL è di gran lunga maggiore nelle Regioni meridionali.

Tale andamento è stato confermato dallo studio del Centro *Transcrime* dell'Università Cattolica di Milano che ha elaborato un indicatore denominato "indice di presenza mafiosa" (IPM) che, pur stimando la percentuale di insistenza delle organizzazioni criminali su tutto il territorio nazionale, ha evidenziato che la Campania, la Calabria e la Sicilia sono le Regioni che presentano il maggior numero di zone in cui l'indice IPM è "alto" o "molto alto".

In un simile contesto, la principale fonte di guadagno delle associazioni mafiose è rappresentata dai reati estorsivi seguiti, per quanto di interesse, dall'usura. Ciò determina un elevato grado di condizionamento delle imprese del Meridione rispetto a quelle del Nord Italia, che certamente crea nelle prime un mercato meno favorevole in termini di investimenti e competitività.

Nondimeno, il fenomeno della corruzione dell'apparato amministrativo, particolarmente significativo nelle Regioni target, proprio a causa della pervasiva presenza della criminalità mafiosa, "continua a incidere pesantemente sul sistema produttivo dell'Italia e sulla fiducia nella politica e nelle istituzioni".

Il livello di corruzione e penetrazione mafiosa negli enti pubblici del Mezzogiorno è testimoniato dal numero di Comuni ricompresi nelle Regioni meno sviluppate la cui Amministrazione è stata sciolta per infiltrazione mafiosa e dalla elevata incidenza di illeciti negli appalti nonché dall'esistenza di un'ingente mole di patrimoni sequestrati e confiscati, il cui reintegro nei circuiti legali risulta particolarmente problematico.

Agli aspetti sinora descritti si aggiunge, quale ulteriore fattore di criticità, l'ingente flusso migratorio verso le Regioni del Sud che, se non gestito in maniera integrata ed unitaria, rischia di incentivare gli affari illeciti della criminalità organizzata.

Il continuo incremento dei flussi costituisce, infatti, una seria minaccia alla capacità del sistema di accoglienza di garantire, in territori già fortemente problematici, l'inclusione sociale e lavorativa dei migranti regolari.

Di conseguenza, i migranti sono diventati soggetti di forte attrattiva per le organizzazioni di stampo mafioso le quali, con l'intento di consolidare il proprio potere economico-criminale, sono costantemente orientate alla ricerca di manovalanza da innestare sui territori particolarmente esposti alla loro influenza. Inoltre i migranti, specie se irregolari, sono spesso vittime di fenomeni di emarginazione e, dunque, del circuito criminale-mafioso che, oltre a finanziare i propri traffici illeciti con la tratta di persone o lo sfruttamento della prostituzione, è grandemente inserito anche negli ambienti del caporalato.

Partendo da tali premesse, il Programma operativo nazionale "Legalità", approvato dalla Commissione europea il 20 ottobre 2015, in linea di continuità con il passato e introducendo alcuni elementi di novità necessari

al superamento delle criticità precedentemente emerse, si pone l'obiettivo di contribuire al rafforzamento delle condizioni di legalità per i cittadini e le imprese delle cinque Regioni meno sviluppate del Sud Italia, dando nuovo impulso allo sviluppo economico e migliorando la coesione sociale di quelle zone.

Cosicché alle Regioni *target* appositamente individuate, ossia alla Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia, sono stati destinati un totale di 640.233.556 euro cofinanziati "in quota parte" sia dall'Unione europea, con il Fondo Europeo per la Sviluppo Regionale (FESR) e con il Fondo Sociale Europeo (FSE), sia dallo Stato italiano con risorse economiche interne.

Nel 2018, con decisione CE C(2018) final, il PON Legalità è stato, inoltre, oggetto di riprogrammazione a seguito dell'attribuzione di risorse addizionali per il rafforzamento del sistema di accoglienza e integrazione dei migranti, nel tentativo di favorire dei percorsi inclusivi di questi ultimi, dei richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale, umanitaria e sussidiaria, riducendo, al contempo, il rischio di possibili infiltrazioni criminali nei servizi ad essi dedicati.

2.2. Struttura del Programma e assi prioritari

Così come concepito, il PON Legalità si pone degli obiettivi piuttosto ampi e ambiziosi, non solo per i diversi ambiti di intervento che intende attuare, ma anche per l'estensione territoriale su cui opera. Si tratta di un programma multifondo che si articola in sette diversi assi declinati in specifiche azioni, molte delle quali a carattere sperimentale e con una forte componente di innovatività degli obiettivi e degli strumenti da sviluppare. Ogni asse si concentra su obiettivi circoscritti, pur essendo previste talune azioni complementari tra loro, sviluppate nei diversi assi.

Per perseguire tali obiettivi, il programma è stato costruito per agire su due ambiti strategici: da un lato contrastare e, ove possibile, eliminare o quanto meno ridurre la presenza dei fenomeni illeciti e criminali attraverso strumenti innovativi e intelligenti in favore della pubblica amministrazione e, dall'altro, proporre nuovi modelli e nuove reti di inclusione sociale ed economica, affinché il contesto socio-economico delle Regioni meno sviluppate sia preparato a respingere nuovi tentativi di infiltrazione da parte della criminalità organizzata.

2.3. Il rafforzamento della pubblica amministrazione impegnata nel contrasto alla criminalità organizzata e alla corruzione

Al rafforzamento della *governance* istituzionalmente preposta al presidio del territorio, con il preciso intento di creare le precondizioni necessarie alla realizzazione di una *policy* efficace e duratura, si occupa in maniera particolare l'Asse I, il cui ambito di azione è, difatti, principalmente rivolto a rafforzare l'azione della P.A. nel contrasto alla corruzione e alla criminalità organizzata.

Benché con il PON Legalità sia stato attribuito un ruolo chiave al Ministero dell'interno nell'attività di coordinamento e di impulso ai singoli progetti e, soprattutto, per lo sviluppo di una rete partenariale tra attori locali presenti sul territorio, l'idea di fondo su cui esso si radica è che la nascita di una cultura della legalità non possa prescindere da una specifica attività di supporto strategico alle strutture di prossimità dei singoli territori, la cui capacità di intervento è inevitabilmente condizionata dal contesto socio-culturale in cui esse operano.

Più nello specifico il programma ha inteso favorire il rafforzamento delle Prefetture, quali organismi preposti alla tutela del sistema amministrativo e socio-economico legale, incrementandone la capacità di analisi degli scenari a rischio corruzione e infiltrazione criminale.

L'obiettivo è stato, pertanto, quello di dotare le Prefetture di un sistema informativo in grado di correlare in maniera intelligente le informazioni relative agli appalti, individuando in tal modo gli ambiti e i casi ove ricorrano alti tassi di irregolarità o sospetti fenomeni di infiltrazione mafiosa, su cui concentrare la propria azione preventiva o quantomeno correttiva. In tale ottica la strategia di azione si è indirizzata principalmente al completamento delle banche dati esistenti e allo sviluppo di *software* di analisi delle informazioni possedute.

Gli ulteriori soggetti attivi su cui si sono concentrate le risorse dell'Asse I sono anche tutte le altre Amministrazioni impegnate nella lotta alla criminalità e alla corruzione alle quali, in analogia alle Prefetture, sono stati dedicati diversi progetti finalizzati alla realizzazione di nuovi sistemi e metodi informativi utili a decifrare i dati provenienti dalle diverse fonti, allo scopo di contrastare con maggiore efficacia i fenomeni di frode, economia sommersa, corruzione, ecc.

Si tratta perlopiù di sistemi informativi finalizzati a potenziare l'atti-

vità di contrasto alla criminalità da parte delle forze polizia. Tra i sistemi informativi sviluppati dal Ministero dell'interno meritano di essere menzionati i seguenti progetti:

– "ARGOPanOptes - Il gigante che tutto vede", che è finalizzato a favorire l'integrazione di flussi multimediali provenienti da apparati di enti pubblici e privati del Comune di Napoli e l'elaborazione degli stessi a supporto della capacità di intervento delle forze di polizia;

– "Controllo del territorio in mobilità", che ha previsto il potenziamento della dotazione tecnologica dei reparti operativi della Polizia di Stato, attraverso dispositivi sia fissi che mobili (*desktop*, *tablet*), in modo da consentire agli operatori del territorio di avere l'immediato accesso a informazioni e dati utili all'esercizio dell'attività di contrasto alla criminalità.

Tra le progettualità specificamente rivolte agli ulteriori partner istituzionali ha destato, inoltre, particolare interesse il progetto presentato dall'INPS nel 2018 denominato "Nuovo sistema di *business intelligence*". Tale sistema, attraverso l'elaborazione di dati posseduti dall'INPS e dalle altre P.A., consentirà, infatti, di individuare potenziali rischi di frode, bloccare le erogazioni delle prestazioni economiche a soggetti potenzialmente fraudolenti, nonché accertare le frodi compiute e procedere con il recupero delle somme evase o indebitamente pagate.

Specifici *focus* di azione si cui si è concentrato l'Asse I hanno riguardato infine:

– il potenziamento dei servizi per le vittime di racket e usura, attraverso la digitalizzazione del processo di accesso al fondo di solidarietà a loro dedicato;

– la trasposizione in formato "*open*" delle informazioni riguardanti i beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, così favorendo la trasparenza e la diffusione delle informazioni nonchè la collaborazione e compartecipazione dei cittadini e *stakeholder* competenti alle iniziative per il riutilizzo dei dati pubblici e il controllo sociale sui beni confiscati.

Strettamente correlati al rafforzamento di una vera è propria cultura della legalità sono, inoltre, i piani formativi dedicati ai medesimi attori istituzionali locali impegnati nella lotta alla criminalità, appositamente delineati nell'ambito dell'Asse V (Migliorare le competenze della PA nel contrasto alla corruzione e dalla criminalità organizzata).

Tali progetti formativi hanno, pertanto, interessato ancora una volta le diverse forze di polizia allo scopo di intensificare le competenze in ma-

teria di prevenzione e contrasto dei reati in evoluzione, di quelli emergenti e con proiezioni internazionali (ecoreati, *cybercrime*, anticontraffazione, lavoro sommerso, ecc.).

Tra i percorsi formativi appositamente promossi, a mero titolo esemplificativo merita di essere citato il progetto "Minerva - Formazione straordinaria del personale dell'Arma dei Carabinieri per la prevenzione e il contrasto dei reati ambientali e dei crimini informatici".

I processi di *capacity building* hanno, inoltre, interessato le Prefetture attraverso il rafforzamento delle loro competenze nella prevenzione della corruzione e delle infiltrazioni criminali, con specifico riferimento al monitoraggio degli appalti pubblici e dei piani anticorruzione in modo complementare a quanto pensato nell'ambito dell'Asse I.

I progetti realizzati ad oggi si sono, infatti, concentrati sulla formazione e l'affiancamento ai Comuni nella predisposizione, revisione e monitoraggio dei piani anti-corruzione, sul rafforzamento dei nuclei di supporto all'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata e allo *scouting* dei fondi europei e gestione dei progetti. Tutti questi progetti prevedono l'attivazione di una *task force* capace di fornire supporto tecnico-specialistico.

2.4. Il supporto al mondo imprenditoriale per la diffusione di condizioni di sicurezza favorevoli allo sviluppo delle attività produttive

Oltre a taluni obiettivi specifici previsti nell'Asse I, il supporto al mondo imprenditoriale, quale ulteriore obiettivo strategico del PON Legalità, riceve un significativo contributo con l'Asse II (Rafforzare le condizioni di legalità nelle aree strategiche per lo sviluppo economico). I progetti previsti mirano, infatti, a ristabilire e rafforzare la legalità in aree a particolare vocazione produttiva, influenzate dalla criminalità organizzata, anche sulla scia di quanto già ottenuto nel precedente Programma operativo "Sicurezza e sviluppo" 2007-2013.

Le strategie di intervento finanziate dal programma nel contrasto alla criminalità organizzata hanno ovviamente tenuto conto del tessuto imprenditoriale delle Regioni target – composto in misura preponderante da medie, piccole e micro imprese – spesso sottoposte a diverse forme di aggressioni e di condizionamenti mafiosi. Alcune aree del Mezzogiorno, pur presentando i caratteri di zone altamente produttive e potenzialmente fonte di svi-

luppo territoriale sostenibile, sono considerate poco attrattive da parte degli investitori esterni ed altamente insicure da parte del sistema imprenditoriale locale.

Partendo dalla precitata analisi di contesto, con la programmazione 2007-2013 si era data priorità alla realizzazione di un capillare sistema di controllo del territorio (basato essenzialmente su videosorveglianza, telerilevamento e sistemi di letture targhe) con particolare riferimento ai centri urbani ed alle principali vie di comunicazione del Sud Italia. Indubbiamente i sistemi di videosorveglianza hanno rappresentato un valido supporto per le forze di polizia, in termini di maggiore capacità repressiva dei reati, che si è sostanzialmente concretizzata in: un aumento della capacità di controllo del territorio, con conseguente riduzione dell'attrattività criminosa dei territori videosorvegliati; una maggiore percezione di sicurezza da parte dei cittadini (secondo i dati ISTAT la percezione del rischio di criminalità è passata dal 37,5% nel 2007 al 30,09% nel 2013); una percezione di maggiore fiducia nei confronti delle forze di polizia, attestata da un generale aumento della "disponibilità" degli stessi cittadini a sporgere denuncia.

Benchè i risultati siano stati di gran lunga positivi, nella precedente programmazione erano emerse talune criticità sostanzialmente sintetizzabili sia nell'ampia discrezionalità accordata ai "referenti locali" nella progettazione esecutiva dei progetti con riguardo all'individuazione dei siti specifici e delle tecnologie da utilizzare, sia in termini di "sostenibilità" degli interventi.

Con l'intento di superare le criticità anzidette, il Programma 2014-2020 ha inteso restringere il campo di azione degli interventi, focalizzando l'attenzione su poche aree territoriali, connotate dalla presenza di insediamenti produttivi e commerciali, ancorchè minate da gravi fenomeni criminali, allo scopo di aumentare la loro attrattività in termini di sviluppo delle attività produttive.

La scelta dei territori su cui innestare un nuovo modello di presidio del territorio e l'individuazione dei relativi fabbisogni è stato, pertanto, oggetto di un percorso di concertazione partenariale con le Regioni e con gli *stakeholders* rappresentativi del partenariato istituzionale, economico e sociale, che tenesse conto delle criticità e delle potenzialità delle singole aree di intervento.

In sostanza, una volta identificate le aree a maggiore rischio di infiltrazione criminale, si è inteso creare un "presidio rafforzato" di quelle zone

attraverso la realizzazione di modelli innovativi di intervento basati su una sensoristica intelligente, che favoriscano lo scambio di informazioni derivanti dalle diverse infrastrutture di monitoraggio e che consenta l'integrazione dei sistemi di videosorveglianza pubblica con quelli privati.

Una delle zone appositamente individuate e su cui il PON Legalità, sin dalla sua prima fase attuativa, si è concentrato, è stata la "Terra dei fuochi" interessata per un verso dall'esistenza di importanti distretti produttivi e, per altro verso, dal persistere di gravi reati ambientali, quali ecomafie e inquinamento, che scoraggiano gli investimenti e, al contrario, incentivano l'abbandono dei territori. Ulteriori interventi oggetto di finanziamento hanno interessato, inoltre, altre aree della Campania oltre a talune zone della Regione Puglia e della Basilicata, a particolare vocazione produttiva.

Ad oggi risultano finanziati diciannove progetti, tra i quali si segnala il progetto "SISMATIC - Sistema integrato di sicurezza portuale dell'Autorità del sistema portuale del Mar Tirreno Centrale" che mira a potenziare, attraverso apparati tecnologici evoluti di sorveglianza, il sistema di sicurezza delle tre aree portuali di Napoli, Salerno e Castellamare.

2.5. L'inclusione sociale e il sostegno all'economia sociale

Ultimo bacino di intervento su cui si è concentrato l'attuale programmazione nazionale di cui si discute, sono le comunità civili dei territori meno sviluppati, ai quali si intendono offrire dei modelli sani, alternativi a quelli proposti dalle forze della criminalità organizzata, attraverso lo sviluppo di una cultura della legalità forte e nello stesso tempo resistente alle continue aggressioni delle compagini criminali.

Di tali finalità si interessano diversi Assi del programma, e specificamente gli Assi III-IV e VII, le cui risorse sono state principalmente destinate alla rigenerazione degli immobili pubblici, prestando, nel contempo, particolare attenzione all'uso dei beni confiscati alla criminalità organizzata.

In particolare l'Asse III (Favorire l'inclusione sociale attraverso il recupero dei beni confiscati alla mafia) – rivolgendo il proprio ambito di intervento sia alle aree ad alta esclusione sociale, sia alle aree a basso tasso di legalità – si è concentrato sul recupero e sulla valorizzazione di beni pubblici confiscati alla criminalità organizzata da destinare a finalità di carattere istituzionale, allo scopo di migliorare le condizioni di vita dei citta-

dini e, nello stesso tempo, preservare tali immobili dal rischio di un uso illecito.

Già nella precedente programmazione la ristrutturazione dei beni confiscati – e il loro utilizzo, al termine delle azioni di recupero, per finalità sociali e occupazionali – ha rappresentato uno dei fattori di maggiore successo, anche grazie all'alto valore simbolico degli interventi e delle potenzialità dei servizi erogati per le comunità locali interessati da siffatti interventi.

Di conseguenza l'Asse III del PON Legalità, proseguendo nell'attività di valorizzazione dei beni confiscati per finalità inclusive, ha previsto uno specifico "piano di azione" – gestito dal Ministero dell'interno o di cui il Ministero dell'interno si prende carico d'intesa con altre Amministrazioni pubbliche titolari di funzioni connesse – riguardante, però, a differenza del passato, soltanto pochi immobili destinatari di un progetto realmente sostenibile e cantierabile e allo stesso tempo, accompagnato da un piano gestionale analitico, onde prevenire possibili criticità in fase gestionale che siano di ostacolo al raggiungimento dei risultati prefissati.

In termini di avanzamento procedurale, ad oggi, sono stati realizzati, in totale, 30 progetti che ricadono tutti nell'ambito degli "Interventi di recupero funzionale e riuso dei vecchi immobili in collegamento con attività di animazione sociale e partecipazione collettiva, inclusi interventi per il riuso e la rifunzionalizzazione dei beni confiscati alle mafie".

Il quadro strategico sin d'ora delineato si completa con la previsione di misure specificatamente rivolte alle fasce più deboli della popolazione che, a causa di molteplici fattori tra cui l'inefficienza delle istituzioni e le negative congiunture economiche, sono spesso vittime di emarginazione, risultando particolarmente difficile la loro integrazione nei circuiti socio-economici legali.

Partendo da tale approccio valutativo l'Asse IV (Favorire l'inclusione sociale e la diffusione della legalità) si pone l'obiettivo di perseguire l'inclusione sociale e lavorativa delle fasce marginalizzate di ex detenuti, di minori coinvolti in circuiti penali, soggetti dissociati dalle famiglie mafiose, cui si affiancano gli immigrati regolari, i richiedenti asilo e i titolari di protezione internazionale.

Il principale obiettivo è quello di accompagnare i soggetti in uscita dal sistema penale e i minori provenienti da contesti mafiosi nella costruzione di un'alternativa al sistema criminale, favorendo l'inclusione lavo-

rativa, anche attraverso la valorizzazione delle opportunità offerte dall'economia sociale (creazione di cooperative sociali) ed incoraggiando il distacco con l'ambiente di provenienza.

Uno dei principali attori istituzionali impegnato nella predisposizione di specifici progetti per i soggetti in uscita dal circuito penale è il Ministero della giustizia - Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità che, nel corso dell'attuale programmazione, ha presentato alcuni progetti formativi, tra cui si segnalano: il progetto "Azione di sistema per l'innovazione sociale dei servizi di reinserimento delle persone in uscita dai circuiti penali (A.S.I.S.)" che prevede la sperimentazione di percorsi di inserimento socio-lavorativo per adulti in fase di uscita dal circuito penitenziario, in esecuzione penale esterna o sottoposti a misure e sanzioni di comunità, nelle regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia; il progetto "Una rete per l'inclusione" che finanzia la sperimentazione di percorsi di inserimento socio-lavorativo rivolti a circa 200 minori e giovani adulti presi in carico dai servizi della giustizia minorile e di comunità; il progetto "Liberi di scegliere", destinato a minori e giovani adulti appartenenti a famiglie criminali localizzate in Calabria e Campania e che prevede percorsi di educazione individualizzati, diretti a prevenire la strutturazione di personalità criminale e fornire un'alternativa al contesto sociale di provenienza anche mediante il ricorso a forme di supporto psicologico.

Sono stati previsti, inoltre, percorsi formativi di educazione alla legalità presso scuole, istituzioni educative, comunità locali (anche con il coinvolgimento del terzo settore) nonché percorsi finalizzati alla creazione di cooperative sociali e al rafforzamento delle competenze degli operatori sociali che operano nella costruzione e realizzazione dei suddetti percorsi.

Ulteriore target di intervento su cui si è concentrato il programma ha riguardato il finanziamento di appositi percorsi di formazione, assistenza e consulenza per gli operatori specializzati nell'accoglienza, nell'orientamento e nel supporto dei migranti, allo scopo di accrescerne l'expertise e la capacità di intervento, nei territori interessati da tale fenomeno. È stata, inoltre, prevista la possibilità di acquisire specifiche professionalità a supporto degli operatori pubblici laddove siano richieste particolari competenze. Si pensi ai mediatori culturali, agli assistenti sociali, agli interpreti, agli informatici, ecc.

Della gestione del fenomeno migratorio, con la specifica finalità di evitare che i migranti, specie se minori non accompagnati, siano intercettati

dalle organizzazioni criminali si occupa anche l'Asse VII (Accoglienza e integrazione dei migranti) le cui priorità strategiche sono state introdotte in seguito alla rimodulazione finanziaria che ha interessato il PON Legalità nel 2018.

Nello specifico le risorse addizionali assegnate, che in questo caso dovranno riguardare tutte le Regioni, sono dirette a finanziare interventi di recupero e rifunzionalizzazione di beni immobili pubblici anche confiscati alla criminalità organizzata, da destinare all'accoglienza e all'integrazione socio-economica dei migranti. L'obiettivo è quello di garantire una equa ripartizione dei richiedenti asilo e dei rifugiati su tutto il territorio nazionale, attraverso il più ampio coinvolgimento delle realtà municipali e, soprattutto, attraverso la previsione di misure di sostegno ai Comuni aderenti alla rete SPRAR o che intendano aderirvi. Sono stati previsti, inoltre, interventi volti alla realizzazione di strutture da destinare all'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati o neomaggiorenni.

Tra gli interventi già oggetto di finanziamento particolarmente rilevante è l'iniziativa quadro "Io gioco legale", che comprende 50 interventi progettuali, finalizzati alla realizzazione di strutture di integrazione a carattere sportivo, funzionali all'inclusione dei migranti nei Comuni particolarmente esposti alla pressione migratoria e sedi di centri di prima e seconda accoglienza (HOTSPOT/CAS/SPRAR).

Le priorità strategiche delineate mirano, inoltre, a prevenire e reprimere il fenomeno del caporalato, attraverso misure di sostegno dei lavoratori stagionali vittime di sfruttamento lavorativo nel settore agricolo. Le azioni così sviluppate comportano la realizzazione di centri per l'ospitalità e per l'erogazione di servizi a favore dei suddetti lavoratori, in linea con quanto previsto dal "Protocollo nazionale per il contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo in agricoltura".

Ad oggi, risulta in fase di realizzazione il progetto "Gestione emergenza abitativa lavoratori immigrati in agricoltura. Foresterie per l'accoglienza" della Regione Puglia, che prevede l'avvio di un modello sperimentale di accoglienza per i lavoratori immigrati impiegati in agricoltura, attraverso moduli abitativi e servizi alla persona per l'accoglienza e la promozione del lavoro di cittadini immigrati.

Ulteriore campo di azione in materia di accoglienza e integrazione dei migranti è quello relativo alla realizzazione di appositi interventi infrastrutturali per il rafforzamento delle capacità di gestione del fenomeno mi-

gratorio da parte delle Amministrazioni coinvolte, al fine di consentire loro di poter svolgere i propri compiti istituzionali in spazi e strutture adeguati e funzionali alle attività di competenza.

Le Amministrazioni e gli operatori coinvolti nella gestione dell'accoglienza saranno, infine, interessati da interventi di natura tecnologica che consentano loro di fronteggiare al meglio la crisi migratoria e dei rifugiati, contribuendo alla realizzazione di un approccio globale alla gestione dell'impatto migratorio, rendendo più efficienti, trasparenti e tempestive le attività di primo soccorso, accoglienza e integrazione dei migranti nel tessuto socio-economico locale. Si intendono pertanto realizzare, a titolo meramente esemplificativo, dei sistemi informativi per il monitoraggio delle presenze, per il controllo degli affidamenti e della qualità dei servizi di accoglienza e integrazione, oppure delle piattaforme per l'acquisizione e la condivisione, anche in formato *open*, dei dati dei migranti, dal salvataggio in mare fino all'accoglienza.

In tale ambito di azione l'unico progetto sin d'ora finanziato è il progetto "FI.LE. - Filiera Legale" della Borsa merci telematica italiana, che ha ad oggetto la realizzazione di una piattaforma telematica che consente l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro in un'area fortemente interessata dal fenomeno del caporalato (sperimentalmente la provincia di Foggia per la filiera del pomodoro industriale) e il reclutamento legale e trasparente da parte delle imprese.

2.6. Il PON Legalità in numeri

Riassumendo, l'impatto complessivo dei progetti comunitari in questione ammonta a oltre 640 milioni di euro, tenendo conto sia della quota di finanziamento dell'Unione europea, pari a oltre 470 milioni di euro, sia della quota di cofinanziamento nazionale, pari a circa 170 milioni di euro.

Si sottolinea, al riguardo, che 24 milioni di euro sono destinati alle Regioni in transizione e circa 15 milioni alle Regioni più sviluppate.

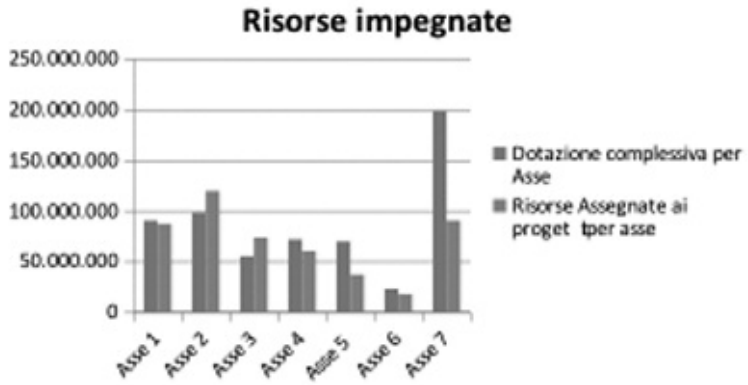
Pertanto, appare evidente il notevole impatto che le risorse provenienti dalla realizzazione dei Progetti del PON Legalità possono avere sulle Regioni Obiettivo 1, che ammontano, complessivamente, a circa 600 milioni di euro.

In considerazione della rilevanza della dotazione finanziaria, si sotto-

linea anche come tali risorse costituiscano una imperdibile opportunità per le forze di polizia per realizzare progetti strategici di comune interesse.

Dotazione finanziaria

Con riguardo alla successiva tabella riportante la misura delle risorse impegnate, si rammenta come l'evidente discrasia tra la somma impegnata e la dotazione dell'Asse VII sia conseguenza del rifinanziamento del citato Asse avvenuto nel 2018 in relazione all'emergenza migranti che ha interessato il nostro Paese.



Fonte: Ministero dell'interno

3. La politica di coesione in Francia, un modello di confronto*

3.1. Le linee strategiche francesi nell'utilizzo dei fondi europei

Pur non potendo sovrapporre i programmi operativi nazionali italiani con il modello francese, si è proceduto ad analizzare le modalità di impiego delle risorse comunitarie provenienti dai medesimi fondi che finanziano il PON Legalità.

Dall'analisi comparativa dei dati è emerso che per il periodo 2014-2020, la politica di coesione economica, sociale e territoriale francese è stata indirizzata verso le sfide della Strategia Europa 2020, che mira ad

(*) A cura del Colonnello della Gendarmeria francese Grégory Goumain.

una crescita “intelligente, sostenibile e inclusiva” tramite 11 obiettivi tematici (OT).

Alla Francia sono stati assegnati 15,1 miliardi di euro, i quali sono suddivisi tra il FEDER (FESR) ed il FSE (includendo l’Iniziativa per l’Occupazione dei Giovani - IOG).

Dal punto di vista strategico, tenendo conto delle esperienze passate (programma 2007-2013), il governo francese ha optato decise scelte verso una forte concentrazione dei fondi strutturali (FSE + FESR).

Riguardo al FESR, per il periodo 2014-2020, esso è stato concentrato su quattro obiettivi tematici (OT), per un ammontare totale di 8,4 miliardi di euro:

– OT1: ricerca, sviluppo e innovazione;
– OT2: tecnologie dell’informazione e comunicazione;
– OT3: competitività delle piccole e medie imprese;
– OT4: transizione energetica.

Questo principio di concentrazione si applica ad ogni regione nella preparazione del suo Programma Operativo Regionale (POR), qualunque sia la sua categoria.

Il FSE è stato concentrato sempre su quattro obiettivi tematici (OT), per un ammontare totale di 6,64 miliardi di euro:

– OT8: 2,04 miliardi di euro sull’occupazione durevole;
– OT9: 1,9 miliardi di euro sull’inclusione sociale e il contrasto alla povertà;
– OT10: 1,8 miliardi di euro sull’educazione e la formazione;
– OT11: 240 milioni di euro sul rafforzamento delle capacità amministrative.

Nell’ambito del Programma Operativo Nazionale (PON) per l’occupazione e l’inclusione sociale nel territorio metropolitano, l’80% dei crediti FSE sono stati concentrati su 4 priorità d’investimento:

– l’accesso ad un lavoro per i disoccupati;
– la modernizzazione delle istituzioni del mercato del lavoro;
– l’adeguamento al cambiamento dei dipendenti, delle imprese e degli imprenditori;
– l’inclusione attiva ed il contrasto alla povertà.

La Francia ha ritenuto opportuno optare per una concentrazione tematica dei fondi FESR-FSE sui territori urbani.

Nel quadro dell'Accordo di partenariato è stato, infatti, scelto dal Governo francese di concentrare:

– il 10% dell'ammontare totale dei fondi strutturali (FSE e FESR) dei Programmi Operativi Regionali (POR) sui quartieri considerati prioritari all'interno della cosiddetta "politica della città";

– il 10% dei crediti del PON-FSE sugli individui che provengono dai citati quartieri.

Nell'ambito della Garanzia europea per la gioventù, la Francia si è dotata di un piano nazionale, detto Iniziativa per l'Occupazione dei Giovani (IOG).

L'IOG mira all'inserimento durevole dei giovani nel mercato del lavoro, classificati come Neet. Sono giovani tra i 15 e i 24 anni, laureati o meno, marginalizzati dal mercato del lavoro o perché usciti precocemente dal sistema educativo o perché incapaci di inserirsi nel mondo lavorativo. Nel caso della Francia il 39% dei Neet sono inattivi (il 49,5% si trovano nei territori d'oltremare).

Dotata di 660 milioni di euro e finanziata per metà da specifici crediti nazionali e per metà dal FSE, la IOG si articola intorno a tre punti salienti: l'identificazione, l'accompagnamento personale e l'aiuto all'inserimento professionale.

3.2. L'architettura di gestione stabilita per il FSE e il FESR: in particolare i PON

Nella legge per la modernizzazione dell'azione pubblica territoriale e di affermazione delle città metropolitane del 27 gennaio 2014, lo Stato ha affidato ai Consigli regionali la gestione della maggior parte dei fondi europei.

L'autorità di gestione dispone della capacità di elaborare il proprio programma operativo, che determina le priorità di finanziamento.

Lo Stato è l'autorità designata per la gestione dei fondi per l'occupazione e l'inclusione, competente fino al 65% della spesa nazionale per il FSE. Queste spese sono state divise per metà negli ambiti dell'occupazione e per metà per l'inclusione. I crediti devoluti all'inclusione possono essere gestiti anche dai Consigli di provincia mediante una delega di gestione. Sono stati messi in opera nel quadro del PON "occupazione ed inclusione sociale" circa 2,9 miliardi euro.

Lo Stato francese gestisce il PON "occupazione ed inclusione sociale" tramite il Commissariato Generale all'uguaglianza dei Territori (CGET), che ne è autorità di gestione. Sul territorio metropolitano sono delegati i consigli di provincia, che gestiscono la parte relativa alla "inclusione sociale".

Per supportare le autorità di gestione nell'impegno dei fondi, è stato creato un programma nazionale di assistenza tecnica, detto Europ'Act, gestito dallo stesso CGET.

I Consigli regionali sono autorità di gestione sia del 97% del FESR sia del 35% della spesa nazionale per il FSE, utilizzati negli ambiti dell'orientamento e della formazione professionale.

Inoltre, i Consigli regionali sono autorità di gestione dei programmi pluriregionali per i territori di montagna e i bacini fluviali, oltre che dei programmi europei di coordinamento territoriale.

3.3. La *governance* dei fondi strutturali e le varie autorità

La gestione dei fondi strutturali europei in Francia fa capo a diversi soggetti istituzionali cui sono state progressivamente attribuite specifiche competenze che spettano principalmente agli organi regionali e locali.

Dal punto di vista della governance, i Consigli regionali sono responsabili politicamente, giuridicamente e finanziariamente dei fondi loro affidati.

Lo Stato vigila, nel corso della programmazione, acché vengano messe in atto le politiche europee nel rispetto dei suoi obblighi regolamentari ed è il garante della coerenza strategica generale dell'azione pubblica nel rispetto delle competenze di ognuno.

Nel quadro dei fondi europei, le competenze dei Consigli delle Regioni e dello Stato sono, dunque, intrinsecamente legate. Affinché siano raggiunti con successo gli obiettivi di spesa, gli impegni reciproci sono formalizzati in un documento sottoscritto dallo Stato e dalle regioni.

Lo Stato svolge inoltre un ruolo di supporto alle autorità di gestione, prevalentemente attraverso il già citato programma nazionale di assistenza tecnica (Europ'Act).

Lo Stato, infine, contribuisce al sistema di gestione e di controllo dei fondi europei in qualità di autorità di *audit* e di certificazione dei conti e come organismo di pagamento.

Il coordinamento tra lo Stato e le Regioni rappresenta un elemento di grande importanza, possibile attraverso un dialogo stretto e continuo – sia politico che tecnico – tra le autorità centrali ed i Consigli regionali nel quadro dell'attuazione dell'Accordo di partenariato.

Quale autorità di coordinamento del FSE (e della IOG) è stata individuata la DGEFP, che svolge a tale scopo tutta una serie di azioni di vigilanza ed animazione per garantirne la coerenza.

Altro importante organismo deputato all'attività di coordinamento, istituito per vigilare sull'armonizzazione delle azioni svolte, è il Comitato nazionale Stato-Regioni, creato in ogni realtà, è presieduto dal Prefetto di Regione unitamente al presidente del Consiglio regionale. Tale organismo è composto dai rappresentanti dei servizi dello Stato e dei Consigli regionali.

L'Organo nazionale consultivo, previsto dai regolamenti europei, persegue lo scopo di rendere conto dell'attuazione dei fondi FSIE al partenariato nazionale. Quest'organo è composto da 100 organizzazioni nazionali, partner dell'organo nazionale di preparazione dell'Accordo di partenariato, co-presieduto dallo Stato. È un organo di scambio di informazione e di avvisi tra lo Stato e gli organi rappresentativi di ogni tipo di territorio (spazi interregionali inclusi).

3.4. L'avanzamento delle spese

Secondo le direttive europee, possono essere ammesse all'IOG le Regioni nelle quali il tasso di disoccupazione dei giovani di meno di 25 anni oltrepassi il 25% nel 2012. Per la Francia, l'IOG concerne 13 regioni su 27.

Dal punto di vista dell'avanzamento dell'impegno delle somme, a fine giugno 2019 10,6 miliardi di euro di fondi europei sono stati assegnati a numerosi progetti, per un totale di 15,1 miliardi di euro. Trattandosi di fondi addizionali a quelli nazionali, l'investimento totale generato dai fondi SIE rappresenta circa 40 miliardi di euro.

L'impegno delle spese in Francia si colloca nella media europea ed è omogeneo tra le diverse Regioni.

Tanto le Regioni (Consigli regionali) quanto lo Stato (DGEFP) presentano livelli d'impegno dei fondi europei molto elevati, superiori al 90%. Al contrario, le Prefetture d'oltremare incontrano difficoltà soprattutto nell'impegno dei fondi relativi alla formazione.

3.5. Le criticità del sistema francese e le proposte correttive

Il principio di addizionalità dei FSIE solleva la questione del coordinamento con le altre forme di finanziamento delle politiche pubbliche locali, con particolare riferimento ai contratti di progetto Stato-Regioni (CPSR).

Su richiesta della Camera dei deputati francese, la Corte dei conti ha prodotto un'analisi sull'impatto del trasferimento della gestione dei fondi europei alle Regioni, previsto già dal 2012.

Per il FESR, il passaggio è stato semplificato dalla pregressa esperienza nella gestione dei predetti fondi nel precedente periodo 2007-2013. Per quanto attiene al FSE, si è proceduto alla sua suddivisione in tre parti: la politica dell'occupazione per lo Stato; l'inclusione sociale per le Province (su delega dello Stato); la formazione professionale e l'apprendimento assegnati alle Regioni.

La messa in opera di questo trasferimento si è rivelata molto più complessa del previsto, perché si sono appalesate mancanze nella preparazione, per cui la gestione dei fondi europei è risultata piuttosto articolata.

Di conseguenza, la Corte dei conti ha fatto alcune raccomandazioni per ovviare alle problematiche sopracitate rispetto al prossimo periodo di programmazione 2021-2027, in particolare in ordine ai fondi FSE e FESR.

La prima criticità riscontrata è relativa alla discrasia tra i calendari dei POR con quelli dei contratti di progetti Stato-Regioni (CPSR).

La legge che ha trasferito dallo Stato alle Regioni la gestione dei fondi europei è stata promulgata in ritardo a causa delle complessità delle trattative. Di conseguenza, l'Accordo di partenariato francese è stato firmato soltanto nell'agosto 2014, mentre i programmi operativi regionali (POR) per il FESR e il FSE sono stati sottoscritti solo alla fine dello stesso anno.

Una criticità di rilievo è stata quella del passaggio di personale formato ed esperto dallo Stato verso le Regioni che, sebbene previsto dagli accordi, non si è, poi, tradotto nei fatti, poiché il relativo passaggio non si è concretizzato.

Si sono registrati problemi anche nell'adattamento dei Sistemi Informativi e di Gestione (SIG). Infatti, sebbene sia stata trasferita la competenza dello Stato alle Regioni, i SIG non sono stati più aggiornati dalle Regioni. Per il FESR e il FSE, c'è un SIG dedicato che, dopo 4 anni, presenta ancora

delle debolezze persistenti. L'implementazione di tutte le funzioni necessarie interverrà solo nel primo semestre 2020.

Secondo l'analisi della Corte dei conti permane una gestione troppo complessa dei fondi.

L'eccessiva frammentazione di programmi di piccolo importo rende la gestione meno efficiente. Secondo il rapporto della Corte dei conti francese, un numero elevato di autorità di gestione conduce a moltiplicare i costi delle strutture rendendo meno efficienti i programmi operativi di importo basso. Lo spostamento dei flussi di fondi e spese crea nel corso della programmazione degli squilibri nel budget delle autorità di gestione. All'inizio della programmazione, le risorse percepite sono superiori alle spese realizzate per conto della Commissione europea.

Nella seconda parte della programmazione, quando la certificazione delle spese realizzate dai beneficiari aumenta, i versamenti effettuati superano le somme percepite, generando delle esigenze finanziarie superiori all'ammontare dei prefinanziamenti annuali, che l'autorità di gestione dovrà coprire sia con risorse proprie, sia con il ricorso al credito. Tenendo conto del versamento precoce dei prefinanziamenti europei rispetto al reale impegno della programmazione, le Regioni devono provvedere *medio tempore* ad anticipare delle somme non ancora percepite.

Un terzo punto fondamentale segnalato dalla Corte dei conti, è rappresentato dalla razionalizzazione e dall'organizzazione della gestione e della programmazione dei fondi, per migliorarne l'efficienza.

Secondo la Corte, l'Autorità statale, tenendo conto della nuova architettura francese delle Regioni dovrebbe mettere in comune i costi di gestione tra i due programmi (FSE - FESR) in Regione, per ottenere economie di scala e convergenza dei metodi di gestione e di amministrazione.

Insieme alla misura precedente, occorre rafforzare il coordinamento Stato-Regioni nell'uso globale di tutte le spese regionali tramite uno stretto coordinamento tra le spese per i contratti di progetto (CPSR) e quelle per il FSIE.

La Corte ha segnalato la necessità di ridurre il numero dei programmi, per migliorare la valutazione della performance. Per la valutazione dei 70 programmi francesi, ad esempio, è necessario redigere 370 quadri di performance, di cui ognuno è costituito da 2 a 8 indicatori finanziari e di realizzazione. Sono dunque un totale di circa 1.800 indicatori per la Francia. Questa situazione si è ancora più aggravata nella programmazione 2014-

2020, in cui sono stati individuati dalla Commissione europea ben 5.000 indicatori diversi. Pertanto, la Corte ha ritenuto di proporre che per il periodo 2021-2027 l'esame della performance sia abbandonato e sostituito da un elenco di soli 85 indicatori comuni.

Insieme alla misura precedente, occorrerebbe limitare il numero delle priorità e concentrare le misure, per aumentare l'effetto propulsivo degli aiuti, soprattutto quando sono previsti numerosi progetti di basso importo. Infine, occorrerebbe fissare delle soglie degli aiuti, per ridurre i costi di gestione, orientandoli verso progetti regionali o nazionali di più alto importo.

4. Il PON legalità: un focus sugli aspetti critici*

4.1. Le politiche di coesione in generale e la problematica *governance* italiana

Le politiche di coesione, giunte a regime nel tempo, si sono rivelate uno strumento prezioso per tendere verso l'auspicata omogeneità del territorio europeo in termini di crescita economica e sociale.

Per quanto attiene all'Italia, le maggiori difficoltà in relazione alla gestione degli interventi si sono palesate rispetto alle stringenti scadenze stabilite dall'Unione europea, che hanno evidenziato la necessità di un potenziamento della governance.

In particolare, si sono evidenziate delle criticità nella capacità delle Amministrazioni pubbliche, specie quelle regionali, di utilizzare le risorse dei fondi strutturali con il conseguente rischio di mancato utilizzo di parte delle risorse disponibili.

Per ovviare al problema vi è stato, prima, il trasferimento delle competenze dal Ministero dello sviluppo economico alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, cui è seguita la costituzione all'interno della stessa Presidenza, del Dipartimento per le politiche di coesione.

Successivamente è stata costituita anche l'Agenzia per la coesione

(*) A cura del Colonnello della Guardia di Finanza Jonathan Pace, del Vice Questore della Polizia di Stato Massimo Crucillà e del Dirigente Aggiunto della Polizia penitenziaria Antonietta De Angelis.

territoriale – sottoposta anch'essa alla vigilanza della PCM – cui è stato attribuito il compito di svolgere un'azione di programmazione, coordinamento, sorveglianza e sostegno della politica di coesione.

Il Dipartimento per le politiche di coesione è stato individuato quale struttura di supporto del Presidente del Consiglio dei Ministri. A tale struttura è stato conferito il compito di compiere il necessario raccordo tra le istituzioni dell'Unione europea e le Amministrazioni statali e regionali, per quanto attiene alla predisposizione della programmazione economica e finanziaria nonché alla destinazione territoriale delle risorse relative all'impiego dei fondi a finalità strutturale e del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC).

Inoltre, al Dipartimento è affidato il compito di promuovere e coordinare i programmi e gli interventi finanziati con tali strumenti, attraverso la raccolta e l'elaborazione delle informazioni e dei dati relativi all'attuazione degli stessi programmi. Tale articolazione della Presidenza svolge inoltre attività di sorveglianza sull'attuazione delle politiche di coesione e di vigilanza sull'Agenzia per la coesione territoriale.

La legge di stabilità 2015 ha ridefinito le procedure di programmazione ed operative relativamente alle risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) per il ciclo 2014-2020, prevedendo l'istituzione di un ulteriore soggetto, la Cabina di regia – operante in sede di partenariato tra le varie istituzioni – che riveste un ruolo centrale della programmazione del FSC 2014-2020.

La Cabina di regia (d.P.C.M. 25 febbraio 2016) – composta dai rappresentanti delle Amministrazioni e delle Regioni interessate e delle Province autonome di Trento e di Bolzano – è incaricata di definire specifici piani operativi per ciascuna area tematica nazionale, con l'indicazione dei soggetti attuatori, dei risultati attesi, delle azioni e dei singoli interventi necessari al loro conseguimento, con relativa stima finanziaria.

Per la realizzazione di queste finalità la Cabina assicura il raccordo politico, strategico e funzionale necessario a facilitare un'efficace integrazione tra gli investimenti promossi, così garantendo un'accelerazione e una più stretta correlazione con le politiche governative per la coesione territoriale. In relazione allo stato di avanzamento degli impieghi delle risorse, la Cabina, infine, formula indicazioni e proposte per la destinazione più opportuna dei finanziamenti disponibili, in ragione della realizzazione tempestiva degli investimenti.

Il nuovo quadro di programmazione delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione per il ciclo 2014-2020, definito con la legge di stabilità del 2015, ha mantenuto e consolidato in capo al CIPE l'onere di provvedere, con apposite delibere, alla programmazione e alla ripartizione della dotazione finanziaria del Fondo per lo sviluppo e la coesione tra le diverse aree tematiche nazionali. Inoltre, tale organismo deve approvare i piani operativi definiti dalla Cabina di regia e proposti, anche singolarmente, dall'Autorità politica per la coesione.

Nel quadro delle attribuzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato per la politica di coesione, e principalmente per accelerare l'utilizzo dei fondi strutturali della programmazione 2007-2013 – in quel frangente a rischio disimpegno automatico – è stata data facoltà al Governo di sostituirsi all'Amministrazione responsabile degli interventi, anche attraverso la nomina di un commissario straordinario, qualora quest'ultima si fosse dimostrata inerte e nei casi di mancata attuazione dei programmi e dei progetti cofinanziati con fondi strutturali europei nonché di sottoutilizzazione dei relativi finanziamenti.

I poteri sostitutivi del Governo sono stati ulteriormente precisati nel 2014, ponendoli esplicitamente in capo al Presidente del Consiglio dei Ministri. Inoltre, è stata attribuita allo stesso Presidente la facoltà di proporre, al Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) sentita la Conferenza unificata, il definanziamento e la riprogrammazione delle risorse non impegnate dalle Amministrazioni pubbliche inadempienti. Allo stesso modo, è stato conferito alla Presidenza l'esercizio dei poteri ispettivi e di monitoraggio, per l'accertamento del rispetto della tempistica e degli obiettivi dei piani, programmi e interventi finanziati dai fondi strutturali o dal Fondo per lo sviluppo e la coesione.

Con riguardo all'Agenzia, istituita nel 2014, occorre evidenziare come essa sia divenuta un elemento cardine per il miglioramento della gestione dei fondi dell'UE da parte dell'Italia. In particolar modo è intervenuta già nelle ultime fasi di attuazione del ciclo di programmazione 2007-2013, consentendo la pressoché piena utilizzazione delle risorse programmate.

L'Agenzia è risultata cruciale nell'individuare misure di accelerazione della spesa intensificando l'attività delle *task force* istituite a supporto dei programmi in maggior ritardo d'attuazione. All'Agenzia, con riferimento sia ai fondi strutturali europei che al Fondo per lo sviluppo e la coesione,

è affidato l'onere di assicurare, in raccordo con le Amministrazioni competenti, il monitoraggio e il controllo di tutti i programmi operativi e di tutti gli interventi della politica di coesione, vigilando altresì sull'attuazione dei programmi medesimi e sulla realizzazione dei progetti che utilizzano risorse della politica di coesione.

Ulteriori funzioni dell'Agenzia sono riferite al supporto alle attività della Presidenza del Consiglio dei Ministri, fornendo assistenza tecnica alle Amministrazioni che gestiscono programmi europei o nazionali, anche con riferimento alla formazione del personale delle Amministrazioni interessate, sostenendo la realizzazione dei programmi con azioni di accompagnamento delle Amministrazioni titolari, promuovendo il ricorso ai Contratti Istituzionali di Sviluppo (CIS). In relazione alla finalità di attrarre investimenti e sviluppare l'impresa, all'Agenzia è affidato il compito di migliorare la qualità, la tempestività, l'efficacia e la trasparenza delle attività di programmazione e attuazione degli interventi. Su questo versante sono state altresì affidate all'Agenzia funzioni dirette di autorità di gestione di programmi finanziati con le risorse della politica di coesione e per la conduzione di specifici progetti avvalendosi a tal fine di Invitalia Spa. Infine è data facoltà alla stessa Agenzia di proporre le necessarie misure di accelerazione degli interventi. Essa dà esecuzione alle determinazioni assunte ai fini dei poteri sostitutivi in caso di inerzia o inadempimento delle amministrazioni pubbliche responsabili, per evitare il disimpegno dei fondi europei.

4.2. Le conclusioni del documento di verifica

Al termine dell'esame del P.O.N. Legalità 2014-2020, si intendono analizzare le criticità emerse nell'ambito della gestione e dell'attuazione dello stesso, nonostante non sia affatto semplice misurarne il grado di performance. A tal fine, si riportano in sintesi le conclusioni cui è pervenuta, nel luglio 2019 la Fondazione Giacomo Brodolini, nell'ambito dell'incarico di verifica conferitole dal Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno, volto a misurare il grado di attuazione del citato Programma.

All'interno di tale documento, di particolare interesse appare la parte in cui vengono descritti, per ogni Asse, le varie criticità emerse durante l'attuazione, sintetizzabili nei seguenti aspetti:

– estrema frammentazione e polverizzazione dei progetti;

– presenza di soggetti attuatori non adeguatamente formati rispetto alla gestione dei fondi di coesione;

– esistenza di oggettive problematiche connesse alla complessità delle procedure di gestione dei fondi U.E.;

– a seguito dello spostamento dei beneficiari dai Comuni ai consorzi ASI, si sono registrati ritardi legati all'identificazione dei potenziali beneficiari e alla necessità di familiarizzazione di questi ultimi con nuove progettualità;

– difficoltà nella compilazione delle schede legate alla gestione amministrativo-burocratica dalle gare da parte dei beneficiari, che hanno reso necessario l'organizzazione di specifici incontri presso le Prefetture;

– criticità derivanti dalla modifica del quadro normativo di riferimento rispetto all'attuazione delle politiche migratorie nazionali.

Alcune di tali criticità, peraltro, erano già state sollevate dal Comitato di sorveglianza del P.ON. Legalità 2014-2020, nella Relazione di attuazione per l'anno 2018, che evidenziava la sussistenza di diversi fattori esogeni ed endogeni che incidevano negativamente sulla performance attuativa e rischiavano di depotenziare gli effetti delle misure intraprese.

Come si vedrà, le criticità evidenziate, soprattutto, nel documento di verifica, possono essere considerate, per certi versi, paradigmatiche di alcune delle più gravi problematiche che colpiscono il nostro Paese e che contribuiscono a creare dei ritardi nell'attuazione della politica di coesione. Tali criticità possono essere suddivise in tre dimensioni principali strettamente connesse tra di loro:

– politica, che inerisce al contesto politico e istituzionale all'interno del quale gli attori operano. Tale tematica inerisce all'insieme delle responsabilità facenti capo agli organismi politico-istituzionali, tanto a livello nazionale che locale, rispetto all'utilizzo dei fondi strutturali e alle relative scelte strategiche attinenti, tra l'altro, alla tipologia degli interventi da finanziare e all'individuazione dei beneficiari;

– amministrativa, che è relativa all'analisi degli attori coinvolti (autorità nazionali e regionali, di gestione, di certificazione, di *audit*; comitati di sorveglianza; Corpi intermedi o *implementing bodies*; partner; esperti esterni; beneficiari finali), ossia l'insieme delle risorse umane coinvolte nella gestione dei fondi strutturali. In tale contesto, per quanto di interesse, si fa riferimento alle criticità segnalate in sede di verifica, con riferimento

all'individuazione dei soggetti attuatori che hanno bisogno di familiarizzare con la complessità delle procedure di gestione dei fondi relativamente sia alla normativa nazionale che unionale;

– strutturale, che afferisce alle regole e alle procedure che governano il processo e determinano il comportamento degli attori all'interno del contesto, con particolare riferimento alla gestione organizzativa/burocratica connessa alle gare e all'identificazione dei potenziali beneficiari.

Come si vedrà più dettagliatamente nel prosieguo del presente capitolo, queste tre grandi aree sono strettamente correlate tra loro e, insieme, concorrono nel rallentare l'utilizzo delle risorse comunitarie relative alla politica di coesione.

4.3. Le criticità di natura politica

Tra i vari elementi di criticità evidenziati dal documento di verifica si registra l'emersione di un ritardo legato alle scelte di natura politica. Tale deficit è, da un lato, legato alla mancanza di una programmazione strategica a lungo termine e, dall'altro, alla scelta di operare un'estrema frammentazione e polverizzazione dei progetti finanziati.

Quello della mancanza di una strategia e di una programmazione a lungo termine delle politiche di coesione è un tema da anni al centro di un ampio dibattito tra gli studiosi della materia e gli operatori del settore. Anche il continuo mutamento dei soggetti istituzionali preposti all'attuazione di tali politiche costituisce un fattore di forte rallentamento.

Tali vicende, già da sole, possono essere lette come un fattore endogeno di criticità nei confronti di un'efficiente attuazione della politica di coesione, dal momento che solo la costante presenza di un interlocutore autorevole e di un apparato burocratico-amministrativo dedicato, può avere risvolti positivi nello sviluppo coordinato e strategico delle politiche di coesione.

Ultimamente si è operato un coordinamento tra le competenze della Presidenza del Consiglio dei Ministri e quelle dell'Agenzia per la coesione territoriale (istituita dal d.l. 101/2013), con la finalità rafforzare l'azione di programmazione, coordinamento, sorveglianza e sostegno alla politica di coesione.

Con le modifiche introdotte, la Presidenza del Consiglio adotta gli atti di indirizzo e di programmazione relativi all'impiego dei fondi a finalità strutturale dell'Unione europea, nonché quelli di impiego del Fondo per lo

sviluppo e la coesione, in modo da garantire complementarietà con le risorse europee per lo sviluppo regionale, operando un approccio diretto nella attività di indirizzo e programmazione.

Con il citato d.l. 101/2013, è stata attribuita alla Presidenza la funzione di promozione di politiche e interventi per assicurare l'addizionalità nazionale rispetto alle risorse provenienti dai fondi a finalità strutturale dell'Unione europea e dal Fondo per lo sviluppo e la coesione. È stato anche previsto che la Presidenza del Consiglio promuova l'attuazione e il monitoraggio dei programmi comunitari. Inoltre, allo scopo di favorire il riequilibrio territoriale tra le diverse zone del Paese, le risorse nazionali aggiuntive per la politica di coesione vengono assegnate sulla base delle peculiarità presenti nei territori del Mezzogiorno. L'attuale normativa prevede che sia compiuta una ricognizione degli stanziamenti ordinari di spesa in conto capitale nei territori beneficiari, finalizzata a garantire che le Amministrazioni centrali destinino annualmente al Mezzogiorno un volume complessivo di stanziamenti ordinari proporzionale alla popolazione di riferimento. L'attribuzione di tali funzioni alla Presidenza del Consiglio rappresenta un elemento di grande rilievo, in considerazione dello storico problema connesso alla mancanza di risorse da destinare all'addizionalità di competenza nazionale.

Con la nuova formulazione la Presidenza, oltre a raccogliere ed elaborare informazioni e dati sull'attuazione, cura la valutazione dei risultati delle politiche di coesione al fine di correggere e riorientare le relative politiche. Anche questo elemento evidenzia l'importanza della valutazione dei risultati, la cui analisi sarà utile al fine di indirizzare la futura programmazione intervenendo su uno dei punti deboli dell'attuazione delle politiche di coesione in Italia. Si conferma che il Governo, in caso d'inerzia o inadempimento delle Amministrazioni pubbliche, possa esercitare il potere sostitutivo per evitare il disimpegno dei fondi europei.

L'Agenzia vigila sull'attuazione dei programmi europei e nazionali e sulla realizzazione dei progetti che utilizzano risorse della politica di coesione, con compiti di sorveglianza, monitoraggio e controllo. La modifica normativa sopra citata intende circoscrivere il ruolo di supporto fornito dall'Agenzia alle Amministrazioni centrali e regionali all'assistenza tecnica, che si esplica anche attraverso la definizione di standard e di istruzioni operative. La citata modifica normativa ha rafforzato anche il rapporto di partnership tra l'Agenzia e Invitalia, cui è stata affidata la funzione di cen-

trale di committenza. Anche nei casi in cui l'Agenzia assuma la funzione di autorità di gestione dei programmi finanziati con le risorse della coesione, essa può avvalersi di Invitalia.

Un'annotazione particolare deve essere riservata alla modifica normativa avutasi con l'art. 6, comma 6, del d.lgs. 88/2011, che attribuisce poteri sostitutivi all'Agenzia in caso di inerzia delle Amministrazioni titolari dei programmi. In tali casi, il potere dell'Agenzia è limitato all'esecuzione delle determinazioni dell'Amministrazione titolare del progetto, rimasta inerte, senza assumere il ruolo di autorità di gestione.

Passando adesso all'esame delle motivazioni che hanno portato alla frammentazione e alla polverizzazione dei progetti, si osserva come la multifattorialità degli interventi necessari al perseguimento di un obiettivo produca naturalmente la moltiplicazione delle azioni da compiere e dei relativi interlocutori. La vasta gamma di obiettivi e di ambiti da coprire determina una maggiore difficoltà di programmazione, di realizzazione e di coordinamento con i diversi livelli di *governance* nazionale, e dunque una maggiore difficoltà nel raggiungimento dei risultati in termini di avanzamento nei diversi settori. Tali caratteristiche coinvolgono anche il PON Legalità 2014-2020, i cui ambiti di intervento sono estremamente estesi.

La politica di coesione in Italia è una politica che opera in modo molto decentrato; al contrario, affinché funzioni è necessario garantire un forte ruolo di regia al centro, in modo da assicurare coerenza all'attuazione degli interventi laddove si manifestino segni di debolezza. La centralità dell'azione di coordinamento è certamente influenzata in modo negativo sia dalla carenza di forti politiche pubbliche che da una programmazione settennale non semplice da definire *ex ante*. Il mancato raccordo della politica ordinaria rispetto agli interventi finanziati dalle politiche di coesione europee, rende i finanziamenti giunti da queste ultime come "straordinari", generando una non sostenibilità nel tempo e una marginalizzazione delle politiche europee rispetto alle strategie nazionali.

I fondi strutturali in Italia trovano difficoltà a legarsi con le politiche nazionali su due fronti: da una parte, la mancanza di politiche ordinarie nazionali che siano già in atto e, dall'altra, l'assenza di sostegno finanziario addizionale per i nuovi interventi attivati.

Sul punto, con riferimento all'esame del P.O.N. Legalità, emblematico è il caso dell'Asse 3, che mira a favorire l'inclusione sociale attraverso il recupero dei beni confiscati e di altri beni del patrimonio pubblico. Pro-

prio in tale contesto, infatti, da anni vengono segnalate criticità connesse alle difficoltà di reperire finanziamenti pubblici per mantenere attivo il progetto una volta recuperato il bene confiscato, problematiche che vanno dalla mancanza di successive risorse finanziarie per permettere l'avvio del progetto di riutilizzo del bene, una volta completato l'intervento di recupero vero e proprio, alle mancate occasioni di utilizzo del bene stesso.

Il rischio di interventi scollegati dall'azione ordinaria, quindi difficilmente sostenibili nel tempo, si è accresciuto negli ultimi anni con la crisi della finanza pubblica, nazionale e locale, a causa delle minori risorse disponibili per il finanziamneto di grandi politiche nazionali, accompagnata dalla crescente difficoltà degli enti locali a mantenere le proprie spese correnti.

La politicizzazione locale dei fondi strutturali, in chiave di consenso elettorale, ha portato alla loro polverizzazione, sovraccaricando le Amministrazioni centrali e regionali, minacciando la qualità e l'effettiva realizzazione dei programmi stessi.

L'evoluzione del sistema politico italiano, infatti, con la scomparsa dei grandi partiti e la esasperata individualizzazione della rappresentanza, fa sì che molti politici, nazionali e locali, mirando a massimizzare il consenso elettorale, rendono assai più arduo impostare e realizzare politiche di lungo periodo che saranno nel tempo gestite e concluse da altri, rispetto a quanti le promuovono.

Il modello di *governance* multilivello carica di responsabilità i Governi locali che solo in un contesto di buona capacità istituzionale riusciranno a fornire risultati positivi alla gestione dei fondi strutturali. Tale organizzazione si configura come un'arma a doppio taglio capace di portare benefici laddove si manifestino realtà locali di qualità, divenendo, al contrario, un fattore di ulteriore debolezza rispetto alle strutture istituzionali già inefficienti. L'assenza di un governo unitario dei processi, unitamente alla maggiore inclinazione alla deriva distributiva da parte dei livelli di governo subnazionali, espone fortemente le risorse esistenti alle pressioni di gruppi di interesse, facendo prevalere strategie di breve periodo.

4.4. Le problematiche amministrative

La capacità amministrativa è intesa come l'abilità richiesta alle istituzioni di gestire la *policy* dei fondi strutturali in osservanza delle regole e

procedure. La differenza tra la sfera politica e amministrativa risiede nella rispettiva funzione: la prima ha il compito di agire come leader nello stabilire gli obiettivi che le istituzioni dovrebbero raggiungere, mentre la seconda è deputata all'implementazione giorno dopo giorno delle procedure e delle decisioni di *policy*.

I molteplici obiettivi e azioni previsti dai fondi strutturali, di cui si è detto in precedenza, oltre ad essere connessi alle evidenti motivazioni politiche già esaminate, provocano un enorme carico di lavoro lungo la catena amministrativa, relativo alla predisposizione dei bandi, alla stipula dei contratti, alla realizzazione dei lavori e alla rendicontazione e certificazione delle operazioni compiute. Tali criticità si ripercuotono sulle competenze delle autorità locali, regionali e centrali nella predisposizione dei piani programmatici e dei progetti, nei tempi previsti.

Questo spiega, innanzitutto, perché nei primi due anni di ogni nuovo ciclo di programmazione le attività, gli interventi e la spesa risultino limitati; le Amministrazioni, infatti, sono tutte impegnate a completare i pagamenti relativi alle spese relative al precedente ciclo di programmazione, che dovranno essere oggetto di rendicontazione entro il termine di un triennio. Ciò genera un negativo effetto a catena, per cui ogni nuovo ciclo accumula i ritardi del precedente.

A tale proposito, emblematiche sono le conclusioni cui è pervenuta nel 2018 la Corte dei conti, con riferimento all'attuazione della Politica di coesione europea in Italia nel periodo 2014-2020: "Andando ad analizzare le ragioni del ritardo attuativo, si può affermare che esse siano imputabili a diversi fattori, tra i quali riveste senza dubbio un ruolo importante la chiusura, nel 2017, della Programmazione 2007-2013 (fissata alla data del 31 marzo 2018), che ha imposto l'espletamento di non poche incombenze di carattere amministrativo e gestionale da parte delle amministrazioni deputate alla gestione dei Programmi (che, alla fine, sono – in massima parte – le medesime che avrebbero contemporaneamente dovuto far partire la nuova programmazione). Questo ha determinato senz'altro lo slittamento della partenza effettiva della nuova programmazione".

A tali fattori di aggravio per le Amministrazioni interessate all'attuazione delle politiche di coesione si aggiunge, poi, un ulteriore elemento di ritardo dovuto all'indubbia complessità delle regolamentazioni comunitarie per l'uso dei fondi, comportando più dei controlli formali che una effettiva valutazione della spesa.

Più in dettaglio, il quadro normativo comunitario in materia di fondi strutturali si innesta in un tessuto normativo nazionale molto complesso che rende ancor più farraginosa l'attuazione. La questione è nota con il termine di *gold plating*, ossia la presenza di superflui criteri supplementari a livello nazionale e regionale che contribuiscono ad una sovra-regolamentazione che aggiunge inutili carichi amministrativi alla già rigorosa normativa di derivazione comunitaria, complicando i diversi passaggi della spesa sia per il FESR che per il FSE. Padroneggiare le procedure significa declinare le regole comunitarie con le regole nazionali e regionali. Gestire le procedure europee può essere molto complicato poiché si deve seguire una doppia regolamentazione. Spesso le Amministrazioni che attuano gli interventi non riescono a gestire efficacemente la complessità delle procedure relative agli appalti o agli acquisti.

Anche regioni molto sviluppate dal punto di vista amministrativo hanno incontrato difficoltà dovute a questa complessa sovrapposizione. Non esiste, dunque, un livello assoluto di modernizzazione dell'Amministrazione, ma serve un'esperienza mirata alla gestione dei fondi europei. Integrare le politiche europee con le politiche ordinarie, a seconda della dimensione della capacità amministrativa, significa sapere utilizzare i fondi europei per portare avanti i progetti e le strategie che gli attori locali avevano già concepito o che essi sviluppano appositamente. Si tratta della più importante e rara capacità che consiste nel coordinamento tra temi, fonti di finanziamento e politiche locali ed europee.

Per comprendere più approfonditamente tali problematiche occorre evidenziare che su tale scenario opera la presenza di un sistema di gestione amministrativo multilivello che vede come attori:

– il soggetto programmatore, responsabile della decisione di finanziare un determinato progetto;

– il soggetto attuatore o beneficiario, ovvero l'organismo – ente pubblico o privato – che riceve il finanziamento ed è responsabile dell'avvio e dell'attuazione del progetto;

– una serie di Corpi intermedi, che affiancano i primi due soggetti (ossia quegli organismi scelti per svolgere alcune determinate fasi del processo gestionale ed amministrativo, come l'emanazione dei bandi, la selezione dei progetti, la stipula dei contratti, la produzione di progettualità).

Tale contesto di *governance* multilivello, caricando di responsabilità tutti gli attori interessati, ha reso cruciale il tema della qualità istituzionale

e della capacità amministrativa. Tale struttura è capace di portare benefici laddove ci sono attori di qualità, viceversa di indebolire ulteriormente le strutture istituzionali già in difficoltà.

Orbene, l'analisi svolta sul PON Legalità conferma la vulnerabilità degli Assi concentrati sul coinvolgimento degli enti locali e dei Consorzi ASI (tra i principali beneficiari previsti dal programma), a dimostrazione di una difficoltà di tali interlocutori di progettare, cofinanziare, gestire, coordinare, monitorare e, in generale, partecipare alla complessa struttura gestionale dei fondi strutturali. Spesso le Amministrazioni coinvolte, soprattutto quelle comunali, manifestano delle evidenti difficoltà rispetto a questo impegnativo compito, che si traducono nella minore incisività delle politiche che si intendono perseguire con tali progetti. Tali difficoltà possono essere ricondotte:

– ai requisiti normativi e procedurali complessi, che richiedono ingenti investimenti nella gestione amministrativa, finanziaria e di *audit* che, in considerazione della limitatezza delle risorse di personale a disposizione, sottraggono risorse umane alla gestione strategica del progetto;

– all'eccesso burocratico, che può scoraggiare potenziali beneficiari dal presentare domanda di sostegno, in particolare laddove siano disponibili fonti alternative di finanziamento;

– al tipo di fondo, in quanto ciascuno dei fondi supporta diversi tipi di progetti, alcuni dei quali possono essere più impegnativi e dispendiosi in termini di tempi di attuazione rispetto ad altri;

– al livello di sviluppo amministrativo regionale;

– alla scelta degli strumenti, laddove quelli più innovativi o complessi, come ad esempio gli strumenti finanziari o gli investimenti territoriali integrati, possono essere più difficili da introdurre e da gestire.

Al fine di comprendere i freni che hanno condizionato l'accesso alle risorse in trattazione, soprattutto da parte dei Comuni, si rimanda ai contenuti di un interessante studio che, seppur settoriale – in quanto relativo ai soli comuni toscani – evidenzia che le capacità di assorbimento di un Ente locale sono influenzate dal ruolo delle competenze di cui l'ente è dotato, dalla sua solidità finanziaria assieme alla continuità politica. Ciò in quanto un'intensa attività di progettazione richiede risorse umane quantitativamente e qualitativamente adeguate a sostenere il carico di lavoro aggiuntivo alla normale attività dell'Amministrazione comunale. Nondimeno, anche la situazione finanziaria dell'ente stesso può avere un impatto positivo o negativo sul numero delle iniziative da realizzare. Il disavanzo di bilancio,

infatti, è stato spesso la ragione che ha portato molti Comuni a non essere in grado di cofinanziare i progetti dei fondi strutturali.

Inoltre, già da tempo, è stata rilevata l'esistenza di personale demotivato, non orientato al risultato per la mancanza di meccanismi premiali e di oggettivi strumenti di misurazione della performance dirigenziale.

Dal punto di vista qualitativo, nel lungo periodo, se si vuole migliorare la qualità della *governance* delle Regioni in via di sviluppo, il principale intervento riguarda il rafforzamento amministrativo sia a livello regionale che locale, da realizzare con un piano di assunzione mirato, che inserisca nell'organico delle Amministrazioni che gestiscono i fondi strutturali delle figure qualificate con una specifica esperienza nel settore.

Con specifico riguardo agli organici, invece, proprio in sede di verifica è stata sottolineata la necessità di potenziare la dotazione organica delle autorità di gestione.

A tutte le criticità sopra segnalate, infine, fa da sfondo anche:

– il blocco di nuove assunzioni e un'assistenza tecnica spesso sottodimensionata rispetto alle necessità;

– la volontà degli enti locali di partecipare comunque all'assegnazione dei fondi comunitari anche in presenza di evidenti difficoltà interne legate alla propria struttura amministrativa con riguardo alla capacità di progettazione e di gestione delle procedure connesse all'attuazione delle politiche di coesione.

Il potenziamento della dotazione di risorse umane qualificate da inserire nelle attività di gestione dei fondi strutturali rappresenterebbe un ingrediente fondamentale ai fini di una più efficiente capacità amministrativa e costituirebbe un segnale chiaro della volontà politica di puntare sulla saldezza della cabina di regia che presiede all'intera macchina attuativa del programma.

In conclusione, pertanto, si può affermare che un attore imprescindibile per lo sviluppo delle politiche di coesione dovrebbe essere costituito da una pubblica amministrazione in possesso di un *know how* parametrato alla complessità di tali interventi.

4.5. Le problematiche strutturali legate ai tempi di realizzazione delle opere pubbliche in Italia

Come evidenziato in precedenza, un fattore di criticità estremamente

importante segnalato nel documento di verifica è rappresentato dalle difficoltà legate alla gestione organizzativa/burocratica delle gare pubbliche.

Appare indubbio come il tempo necessario per la realizzazione dei lavori pubblici, nel nostro Paese, rivesta un ruolo importante nello spiegare il ritardo nella spesa dei finanziamenti connessi alla politica strutturale europea. Preziose si rivelano, a tal proposito, le informazioni fornite dal Rapporto 2018 sui tempi di attuazione delle opere pubbliche, elaborato dal sistema conti pubblici territoriali dell'Agenzia per la coesione territoriale.

È opportuno ricordare che tale analisi è possibile grazie alla presenza nella politica di coesione di un adeguato sistema di monitoraggio degli interventi. I dati impiegati nel rapporto provengono, infatti, dal monitoraggio degli interventi ricompresi nella programmazione dei fondi strutturali 2007-2013 e di quelli finanziati nel periodo 2000-2006 dalla politica di coesione. Dall'analisi emerge che il tempo di attuazione delle opere infrastrutturali è pari a 4,4 anni in media, ma cresce progressivamente al crescere del valore economico dei progetti: si va da meno di 3 anni per i progetti di importo inferiore ai 100 mila euro, a 15,7 anni per i grandi progetti del valore di oltre 100 milioni di euro. Tale dato, particolarmente significativo, evidenzia chiaramente che già le opere di importo superiore ai 5 milioni di euro hanno durata difficilmente compatibile con i cicli settennali di spesa dei fondi comunitari, avendo tempi medi di completamento di 7,9 anni.

Per quanto riguarda la performance delle diverse Regioni, nel complesso Liguria, Molise, Basilicata e Sicilia sono le regioni che manifestano le maggiori criticità – Molise e Basilicata in particolare – con tempi di attuazione decisamente più elevati rispetto alla media.

Con riferimento alla tipologia degli enti attuatori, i Comuni tendono ad avere più difficoltà nell'attuazione delle opere; quelli di media dimensione in particolare, tendono ad allungare addirittura del 14% i tempi di attuazione rispetto alla media nazionale. Ma non si tratta solo di un problema di lenta realizzazione fisica, notevoli sono anche i ritardi amministrativi.

Molto interessante a tal proposito è l'analisi che il rapporto fa in merito ai cosiddetti tempi di attraversamento, cioè l'intervallo temporale che intercorre tra la fine di una fase e l'inizio di quella successiva, riconducibile a un insieme di attività prevalentemente amministrative necessarie per la prosecuzione del percorso attuativo dell'opera. Considerando le fasi effettivamente inframmezzate dai tempi di attraversamento (progettazione e affidamento), il loro peso, sebbene in riduzione rispetto alla rilevazione del

rapporto 2014, è complessivamente pari al 54,3%. Anche tali lentezze hanno indotto sempre più spesso le Amministrazioni a inserire nelle politiche di coesione progetti più semplici e agevolmente realizzabili, ma di minore impatto strutturale nel lungo periodo.

Il ritardo nella spesa relativa ai lavori pubblici può dipendere in primo luogo da un ritardo di tipo politico-amministrativo nell'impegno delle risorse, nella lentezza della scelta dei progetti da finanziare e quindi nell'assunzione di obbligazioni fra l'Amministrazione responsabile della programmazione (Ministero o Regione) e il soggetto cui è demandata la responsabilità della realizzazione dell'opera.

Andando più a fondo nel problema occorre innanzitutto segnalare che esistono tre momenti che caratterizzano la realizzazione di un'operazione finanziata dalle politiche di coesione:

– a selezione dei progetti;
– l'impegno delle risorse;
– l'effettuazione dei pagamenti.

La filiera di attuazione prevede che una volta selezionato il progetto da finanziare, ci sia una procedura per il bando di gara che dà origine a un contratto e a un impegno finanziario, seguito dalla realizzazione dell'opera o del servizio da parte di un'impresa.

Per quanto riguarda il primo *step* relativo alla selezione dei progetti, è necessario premettere che ci sono due principali categorie di finanziamenti: la realizzazione di opere pubbliche e gli aiuti alle imprese.

Per finanziare un'infrastruttura è necessaria una preliminare selezione del progetto, attraverso procedure di tipo "a regia", ossia attraverso la presentazione di manifestazioni di interesse da parte di imprese, o "a titolarità", in cui le Amministrazioni decidono la priorità infrastrutturale. Per le infrastrutture il primo *step* è dunque la selezione dei progetti, il cui dato disponibile è l'importo previsto, denominato "costo ammesso". Esso è spesso fissato in una convenzione (Accordo di Programma Quadro - APQ) con un ente intermedio che si occuperà della gara d'appalto.

Le erogazioni di contributi alle imprese possono avvenire attraverso un'istruttoria selettiva automatica, valutativa o negoziale. Le relative risorse previste dal bando (gestito direttamente dalla Regione o da un soggetto intermedio) rappresentano l'ammontare limite dei progetti selezionabili (misurato attraverso il costo ammesso), che verranno giudicati da una commissione secondo differenti tipologie di valutazione.

Il secondo passo è l'impegno. Nel caso delle opere pubbliche, una volta selezionato, il progetto potrà essere a gestione regionale, provinciale o comunale. Chi ha la responsabilità della direzione dei lavori deve effettuare il bando di gara per selezionare l'impresa. Spesso sono gli organismi intermedi a gestire la selezione dell'impresa esecutrice attraverso una convenzione con l'Amministrazione.

L'Autorità di gestione avrà dunque impegnato una somma, che corrisponde al costo ammesso e, sulla base delle offerte, questa somma potrà essere inferiore a quanto inizialmente previsto. Una volta selezionata l'impresa, si stipula un contratto che vincola anche l'Amministrazione al rispetto degli impegni assunti.

Nel caso di aiuti alle imprese, esse hanno alcuni mesi di tempo per presentare i progetti che una commissione esaminerà, per selezionarne i migliori. Tale operazione può richiedere fino a un anno di tempo, a seconda della composizione della commissione. Una volta stilata la graduatoria da parte della commissione, essa viene pubblicata con delibera – in modo da garantire adeguate forme di pubblicità e di tutela legale degli esclusi – e in seguito viene firmato il contratto. L'impresa aggiudicataria si impegna alla realizzazione del progetto, mentre l'Amministrazione si vincola all'investimento aggiuntivo rispetto alle risorse comunitarie.

La terza tappa consiste nella realizzazione dei lavori e degli interventi finanziati. Il cantiere viene aperto attraverso un anticipo versato all'impresa esecutrice e, di volta in volta, i pagamenti avvengono sulla base degli stati di avanzamento dei lavori "SAL". Stessa cosa avviene per l'erogazione di finanziamenti alle imprese. La Regione concederà un anticipo e successivamente verificherà l'effettiva esistenza dell'investimento prima di liquidare il saldo finale.

Una volta chiarito questo percorso, che mette alla prova l'abilità delle Amministrazioni, è importante notare che sia per l'erogazione dei finanziamenti che per l'opera infrastrutturale l'impegno rappresenta l'ultimo anello della catena pubblica con la quale si compie un atto giuridico e finanziario vincolante. In quel momento l'Amministrazione si vincola, così come l'azienda, a rispettare il contratto.

Ciò che è interessante ai fini della nostra indagine, rappresentando una novità di analisi della misurazione della capacità amministrativa, è l'attenzione dedicata alla fase che precede l'impegno. Infatti, solitamente, è nelle fasi successive all'impegno, che la letteratura, ma anche l'opinione

pubblica e i media, hanno tentato di cogliere la capacità o l'incapacità di gestire i fondi. In realtà, buona parte della capacità amministrativa risiede nelle procedure che conducono dalla selezione, all'impegno, e proprio in tale ambito si collocano le difficoltà segnalate in sede di verifica con riguardo alle scarse risorse di staff presenti in seno all'autorità di gestione.

Sulla base di quanto osservato sinora, è possibile misurare la capacità amministrativa quantificando l'abilità di passare dalla selezione dei progetti alla stipula dei contratti. Non avendo a disposizione i tempi intercorrenti tra la selezione dei progetti e l'impegno, possiamo utilizzare il *gap* finanziario deducibile dai dati di attuazione finanziaria forniti dall'Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea (IGRUE). Un *gap* tra risorse programmate e progetti selezionati è fisiologico, poiché anno dopo anno i progetti vengono selezionati in percentuale crescente della disponibilità finanziaria. Diversamente, un *gap* tra l'ammontare di progetti selezionati e le risorse impegnate è indicativo della difficoltà di svolgere le tappe del processo. Se un'Amministrazione funziona bene, tra l'importo dei progetti selezionati e l'importo dei progetti impegnati c'è un *gap* tollerabile del 15-20% ed essa può essere considerata capace; ma se il *gap* assume valori via via crescenti fino a superare anche il 50%, c'è un evidente problema di capacità amministrativa, quantomeno nel segmento selezione/impegno. In breve, se le misure canoniche di valutazione della capacità amministrativa derivano dal rapporto tra impegni e dotazione (capacità di impegno), e tra pagamenti e dotazione (capacità di spesa), è necessario esaminare anche il *gap* esistente tra risorse impegnate e ammontare finanziario dei progetti il cui costo è stato ammesso a finanziamento. È necessario segnalare, però, che spesso l'ammontare del costo ammesso è superiore rispetto alla dotazione totale del programma e che a sua volta anche l'ammontare degli impegni può essere superiore a quello dei progetti selezionati. Ciò deriva dal diverso avanzamento di ciascun Asse prioritario in cui si articola il programma operativo. È possibile, infatti, che per alcuni Assi, l'Amministrazione abbia selezionato più progetti di quanti non possa finanziarne o abbia contrattualizzato imprese per progetti che non aveva direttamente selezionato e che poi sono transitati sul programma. I progetti selezionati, che come vedremo appartengono alla colonna del costo ammesso, sono depurati delle spese che non sono ritenute ammissibili dall'UE. Di conseguenza, in alcuni casi possono essere più bassi dell'importo impegnato. Altre volte il costo ammesso è più basso perché le Amministra-

zioni non hanno inserito i dati. Inoltre, non si dimentichi il classico fenomeno dell'*overbooking*, cioè la tendenza ad impegnare più risorse di quante ne siano a disposizione dei programmi, al fine di proteggersi dal rischio di perdere risorse comunitarie in caso di difficoltà di spesa e problemi di rendicontazioni per gli altri progetti già avviati.

In questi casi appena segnalati, a meno che non si abbiano maggiori dettagli sull'Asse in questione, non ci si può spingere alla valutazione dell'effettiva presenza di un problema di capacità amministrativa; al contrario, è palesemente individuabile un tale problema quando si registra un grosso *gap* tra selezione e impegni.

Sullo sfondo di tali criticità, infine, si trova un quadro normativo complesso, capillare, talvolta contraddittorio, che rende i tempi imprevedibili, spesso paralizza il comparto amministrativo e facilita la proliferazione di ricorsi. Come noto, l'Amministrazione italiana è particolarmente vulnerabile nelle procedure degli appalti pubblici, ossia in uno dei nodi della gestione dei fondi strutturali. Costi e tempo necessari per partecipare alla competizione sono chiaramente superiori alla media, e così anche per i ritardi nel pagamento da parte delle autorità pubbliche (90 giorni contro 28 della media UE). L'indice composito per il settore amministrativo degli appalti pubblici restituisce all'Italia la *performance* peggiore d'Europa, insieme alla Grecia. La lentezza dei pagamenti, i costi e il dispendio di tempo che le imprese devono sopportare per partecipare alle procedure di selezione costituiscono un'indice dell'arretratezza del sistema degli appalti che vige anche nell'attuazione dei fondi.

A questo tema si collega poi quello dell'efficienza della giustizia civile; un indicatore sintetico della stessa misura i tempi e i costi delle dispute contrattuali e per il recupero finanziario a fronte di insolvenze. Per effetto di una forte complessità della legislazione, la spesa dei fondi europei è ostacolata dall'elevato numero di ricorsi. In Italia la selezione di un'impresa nell'ambito dell'assegnazione di risorse a valere sui fondi europei è accompagnata dal sistematico ricorso al TAR del secondo classificato, che può comportare una sospensiva del procedimento amministrativo. All'esito della decisione del TAR, si passa all'impugnazione dinanzi al Consiglio di Stato, allungando ancor di più i tempi durante i quali l'autorità di gestione risulta impossibilitata a realizzare il progetto.

Procedure differenti si adottano negli altri Paesi. In Spagna, per esempio, il ricorso non impedisce all'Amministrazione di firmare il contratto

con l'aggiudicatario e proseguire nell'esecuzione in parallelo al ricorso. Se alla fine si dimostrerà la ragione del ricorrente, l'Amministrazione fornirà un indennizzo pari a quanto l'azienda perdente avrebbe potuto guadagnare con l'appalto o l'incentivo economico, con effetti negativi sul funzionario che ha causato il danno economico. La differenza con il caso italiano è evidente. Tale fenomeno è difficile da misurare ma può essere ben rappresentato con il dato del tempo necessario per la risoluzione delle dispute, che vede in Italia 1.210 giorni contro una media europea di 560.

Un ulteriore elemento a supporto dell'incidenza del settore amministrativo nell'uso dei fondi in Italia è l'utilizzo di servizi pubblici *on-line*, che rappresentano una soluzione procedurale a molti problemi affrontati dal settore pubblico. L'indicatore è un indice dell'accessibilità e semplicità dei servizi pubblici, dello snellimento della burocrazia, oltre che della trasparenza, efficienza ed efficacia. Anche qui l'Italia presenta la situazione peggiore d'Europa.

Il legame tra l'utilizzo dei fondi e l'efficienza amministrativa sembra emergere con una certa forza se si prendono in esame la qualità della giustizia civile e l'uso dei servizi di *e-Government*. In entrambi i casi, la correlazione positiva è piuttosto rilevante e sottolinea come a sistemi di giustizia civile più snelli e ad un uso più alto di servizi amministrativi *on-line* corrispondono livelli via via più elevati di capacità di spesa dei fondi.

Conclusioni

Trascorso il secondo settennio di vita del PON Legalità – dedicato alla creazione di una precondizione di legalità quale presupposto per lo sviluppo delle aree del Mezzogiorno d'Italia (obiettivo 1) – è possibile tracciare un bilancio degli effetti prodotti.

Tale bilancio, come si è visto analiticamente nel capitolo precedente, non è completamente positivo; si sono registrati, infatti, molteplici fattori di ritardo e di difficoltà, tanto nella fase di messa a bando della progettazione, quanto nelle procedure di aggiudicazione, di realizzazione e rendicontazione dei progetti sottoposti a finanziamento.

L'analisi complessiva del PON Legalità ha in sostanza messo a nudo una serie di criticità, in parte comuni ad altri settori d'intervento dei fondi strutturali, che possono costituire la base per formulare alcune riflessioni

di ordine generale e giungere inoltre a proporre eventuali strategie per superare le problematiche emergenti.

Il primo dei problemi evidenziabile è che l'azione di coesione nel panorama italiano è diversa rispetto agli interventi effettuati negli altri Paesi europei. Infatti, l'arretratezza di alcune aree geografiche del nostro Paese non è dovuta soltanto a fattori storico-politici, ma è riconducibile anche a dinamiche strutturali e persistenti di condizionamento dell'economia da parte della criminalità organizzata. Pertanto, le politiche di coesione europee non possono non tener conto della differente base di partenza del Mezzogiorno d'Italia rispetto a qualsiasi altro territorio dell'Unione. Infatti, è stato stimato che l'impatto della criminalità sul sistema economico ha un'incidenza negativa sul PIL delle Regioni del sud pari al 20%.

Gli approfondimenti compiuti con il presente lavoro, diretti anche ad individuare le vulnerabilità nella gestione dei fondi strutturali da parte del nostro Paese, hanno evidenziato, da un lato, dei limiti strutturali sistemici e dall'altro delle criticità specifiche del PON Legalità. Si procederà, pertanto, all'analisi delle carenze strutturali politico-amministrative italiane, per poi passare alle problematiche relative al PON Legalità.

Partendo dai limiti strutturali del sistema nazionale, si può rilevare come l'instabilità politica, a livello nazionale, regionale e locale, abbia una diretta incidenza sulla capacità del Paese di poter esprimere una politica strategica afferente all'utilizzo dei fondi strutturali. In particolare, a incidere sugli aspetti strategici è l'instabilità politica nazionale che, attraverso l'eccessiva e rapida alternanza delle compagini di governo, produce delle scelte progettuali e di politica economica non omogenee. Diversamente, a livello territoriale il clientelismo politico manifesta la propria incidenza sulla dimensione dei progetti da realizzare, eccedendo in una logica di polverizzazione del numero degli interventi, in chiave di consenso elettorale.

Ulteriore aspetto di strutturale criticità del nostro Paese è dato dai tempi di aggiudicazione delle gare di appalto, che non risentono solo della complessità della procedura amministrativa, ma anche di una tendenza alla elevata contenziosità tipica del nostro tessuto economico e culturale.

La pratica invalsa da parte dei non aggiudicatari di procedere sistematicamente all'impugnazione dell'intera procedura, con richiesta di relativa sospensione, si traduce in una moltiplicazione a livello esponenziale dei tempi di aggiudicazione dell'opera e, dunque, di sua realizzazione. A questa già critica consuetudine si aggiunge la cronica lentezza del nostro

sistema giudiziario, che condanna il sistema produttivo del Paese a una sensibile dilatazione dei tempi con conseguente perdita di competitività nel mercato globale.

Continuando a esaminare le criticità strutturali del Paese, si sottolinea come vi sia scarsa attenzione rispetto alla professionalizzazione del personale dedicato alla gestione dei fondi comunitari, che riguarda in modo trasversale tanto gli enti locali, quanto le Regioni e le Amministrazioni statali. Si regista inoltre, tanto a livello centrale quanto territoriale, la non esclusività dell'incarico relativo alla gestione dei fondi comunitari da parte del personale preposto, che costituisce uno dei primi fattori della mancata professionalizzazione.

Con specifico riguardo al PON Legalità, le stesse Prefetture, che svolgono un importante ruolo di riferimento e raccordo, devono provvedere a gestire una molteplicità di progetti in parallelo allo svolgimento di altri incarichi, correndo il rischio di perdere la continuità e l'assiduità nella loro gestione.

Tornando all'esame delle criticità generali del sistema Paese, si rappresenta come con riferimento alle professionalità necessarie alla gestione dei fondi strutturali, un'attenzione particolare meriterebbe l'acquisizione da parte del personale preposto di un adeguato *know how* rispetto alle procedure di gara, che in Italia presentano un grado di complessità sicuramente superiore ad altri Paesi, tale da richiedere una formazione adeguata e continuità d'impiego.

Su quest'ultima criticità si sottolinea la recente iniziativa del Ministero dell'interno di dotarsi di una struttura tecnica *in house* che fornisca il supporto tecnico-amministrativo necessario ad affrontare le problematiche attinenti sia agli aspetti progettuali che alla gestione dei bandi di gara per il loro affidamento.

Sotto il profilo dell'efficienza dell'architettura burocratica destinata a gestire le fasi realizzative delle varie progettualità, sarebbe necessario effettuare assunzioni *ad hoc*, nell'ottica di potenziare l'autorità di gestione e di creare articolazioni stabili nell'ambito delle Prefetture che possano rispondere a criteri di continuità e supportare stabilmente nelle procedure di gara gli enti locali non dotati di adeguate competenze tecniche.

Passando all'esame delle criticità del PON Legalità, le interviste dirette ai soggetti coinvolti rispetto ai vari livelli decisionali hanno permesso di evidenziare alcune problematiche specifiche che non consentono ai fondi

strutturali di raggiungere gli obiettivi di sviluppo in modo rapido ed efficace.

La già segnalata frammentarietà dei progetti, che non favorisce interventi sistemici e di lungo periodo sull'economia, comporta la necessaria interlocuzione dell'autorità di gestione con un numero elevatissimo di interlocutori non sempre dotati di adeguate competenze tecniche. I vari progetti su cui sono riversate le risorse del PON, mostrano però la frammentarietà degli interventi che non possono dare un'auspicata spinta all'economia delle aree depresse del Sud Italia, se non affiancati da adeguate politiche regionali e locali interlacciate con tali iniziative.

Al riguardo, occorre sottolineare come i Comuni delle Regioni ad Obiettivo 1, proprio nelle aree ove sarebbe più urgente un intervento strutturale, si trovavano talvolta condizionati da situazioni di grave difficoltà. Tali difficoltà possono essere originate da diverse cause quali la non sufficiente adeguatezza amministrativa e/o la limitata disponibilità finanziaria. In taluni casi si possono registrare delle vere e proprie situazioni d'infiltrazione criminale che non infrequentemente determinano lo scioglimento dei Consigli comunali. L'insieme di questi fattori possono produrre l'effetto di rendere tutta la gestione dei fondi strutturali particolarmente gravosa e rallentata.

Quest'insieme di vulnerabilità manifestate dalle strutture amministrative, sia territoriali che centrali, hanno dato causa a significativi ritardi sia nella fase dell'individuazione dei progetti da finanziare – anche a causa della scarsa collaborazione dei destinatari degli stessi – che in quella della loro aggiudicazione, realizzazione e rendicontazione.

L'autorità di gestione, prescindendo da quei progetti di diretto interesse del Ministero dell'interno attuati attraverso le proprie articolazioni territoriali presenti nelle Regioni Obiettivo 1 come Prefetture e forze di polizia, ha trovato serie difficoltà nell'individuazione dei progetti di pertinenza degli enti territoriali come Comuni e Regioni, da mettere a bando.

Inoltre, ulteriore fattore di rallentamento, che si ricollega all'esiguità del personale dedicato alla gestione dei fondi strutturali, è data dal fenomeno della "rincorsa dell'ultimo minuto" rispetto alla scadenza dei termini di realizzazione dei progetti nell'ambito del periodo di programmazione, che ha delle ricadute anche sulla successiva programmazione, producendo di fatto la paralisi dell'attività progettuale nei primi anni del nuovo periodo, così manifestando la mancanza di una visione strategica di lungo periodo.

In stretta correlazione con quanto appena rappresentato, è la frequente mancanza di continuità nelle progettualità e nel mantenimento in efficienza delle opere realizzate attraverso tali progetti. Nei vari periodi di programmazione, si è spesso assistito a immani sforzi per la realizzazione di opere che non sono state, poi, manutenute in esercizio, migliorate o gestite nei momenti successivi; ciò perché è mancato spesso un adeguato approccio strategico e coordinato tra il livello centrale e quello locale, sia per incapacità tecniche da parte delle istituzioni locali, sia per un disallineamento politico nella scelta degli obiettivi prioritari da perseguire.

Rispetto a quanto sopra rappresentato sarebbe auspicabile un mutamento di prospettiva nell'elaborazione dei progetti da realizzare, in modo tale che non siano il frutto della disponibilità dei fondi comunitari, ma di una progettualità strategica da realizzare anche con risorse nazionali sostenibili nel lungo periodo.

L'essenza stessa del PON deve sempre più essere vista non come una complessa incombenza procedurale per la spendita di risorse comunitarie, ma come una grande e continua opportunità di realizzare progetti sempre più ambiziosi e con un orizzonte che non tenga conto solo del tema della sicurezza, ma anche del concetto di legalità, intesa come garanzia dell'esistenza di condizioni economiche, sociali, culturali, in grado di mutare le sorti delle aree cui sono diretti.

Nell'ottica sopra delineata, e rispetto ai progetti realizzati nelle Regioni Obiettivo 1 risultati particolarmente virtuosi, occorrerebbe estendere gli stessi all'intero territorio nazionale, con l'effetto di creare occupazione e dare impulso allo sviluppo delle varie aree territoriali, nonché rendere chiaramente le città più sicure. Per esempio, sarebbe auspicabile l'implementazione dei sistemi di lettura targhe e di videosorveglianza delle città – frutto della precedente programmazione, che ha portato alla nascita d'importanti architetture tecnologiche come il SCNTT (Sistema Centralizzato Nazionale Targhe e Transiti), rivelatosi estremamente utile per combattere la criminalità comune ed organizzata – estendendolo all'intero territorio nazionale. In tal modo il controllo del territorio sarebbe possibile attraverso un unico grande sistema centralizzato di videosorveglianza e controllo transiti. Si tratta di una scelta strategica coerente con l'evidente delocalizzazione dei fenomeni delittuosi, che vede spesso l'espansione dei *network* criminali tra le varie Regioni italiane giungendo anche in aree fino a quel momento immuni.

Se quelle sopra segnalate sono le problematiche rilevate attraverso l'analisi di dati fattuali ed esperienze di chi opera nello specifico settore, appare utile segnalare quelle che potrebbero essere alcune proposte tecniche per un miglioramento dell'efficienza nell'utilizzo dei fondi PON, lasciando alle sedi politiche la risoluzione delle criticità evidenziate in tali ambiti, senza comunque esimerci dal segnalare la necessità di garantire coerenza, sistematicità e continuità tra i vari livelli di governo interessati nell'attuazione della politica di coesione comunitaria.

In primis dal punto di vista della progettazione, occorrerebbe muoversi in maniera anticipatoria rispetto ai periodi di programmazione, promuovendo e pretendendo risposte dagli *stakeholders*, dai quali dovrebbero pervenire ipotesi di lavoro che rispondano realmente alle esigenze dei territori su cui insistono, in modo che possano poi essere analizzate, coordinate e sviluppate con una visione d'insieme.

In questo senso andrebbero realizzate campagne di comunicazione interne alle Amministrazioni, in modo da poter stimolare iniziative, rendendo edotti gli uffici e reparti periferici delle possibilità offerte dai fondi europei.

Come si è autorevolmente osservato, la comunicazione è il "motore del cambiamento" e ciò vale sia verso l'esterno che verso l'interno: un'efficace disseminazione di notizie nell'ambito delle singole Amministrazioni rende, infatti, tutti coloro che ne fanno parte, maggiormente partecipi degli obiettivi perseguiti dalla rispettiva istituzione, sollecitandoli ad atteggiamenti propositivi ed innovativi.

I feedback non dovrebbero, comunque, pervenire solo dalle Regioni del Sud interessate dalla politica di coesione comunitaria ma anche da tutte le altre realtà territoriali, in quanto taluni progetti, non coperti da fondi PON, potrebbero comunque utilizzare finanziamenti statali, regionali o degli enti locali.

A tale riguardo si ritiene utile proporre la predisposizione di un tavolo permanente di coordinamento interforze incardinato presso l'Ufficio per il coordinamento e la pianificazione delle forze di polizia del Dipartimento della pubblica sicurezza, allo scopo di individuare e proporre progettualità comuni da finanziare attraverso i fondi unionali. Ciò realizzerebbe anche una perfetta sinergia tra le diverse attribuzioni del Direttore del citato Ufficio, sia quale autorità di gestione del PON Legalità che quale vertice dell'Ufficio di coordinamento delle forze di polizia.

Si sottolinea altresì che la rilevanza della dotazione finanziaria a disposizione, unitamente all'individuazione di progetti strategici di comune interesse alle forze di polizia, favorirebbe naturalmente la realizzazione di iniziative di ampia portata ed elevato impatto finanziario.

In tale modo, le forze di polizia potrebbero fornire un efficace contributo rispetto al raggiungimento degli obiettivi finali delle politiche di coesione del PON, realizzando progetti strategici di trasversale interesse che permetterebbero anche di superare uno dei principali fattori di criticità rilevati, costituito dalla realizzazione di un elevato numero di progetti di piccola dimensione.

Infine tale soluzione garantirebbe anche la gestione delle risorse da parte di beneficiari in grado di amministrare più efficacemente la complessità delle procedure.

Sotto altro profilo, per rendere effettiva la possibilità di accesso alle dotazioni europee da parte delle realtà economiche autoctone o di altre che intendono impiantare le loro attività nel Meridione, è necessario agire con un'ottica nuova e con una strategia che avvicini pubblico e privato, in modo da garantire, da un lato, un efficiente controllo sui pericoli di infiltrazione criminale negli appalti e, dall'altro, l'accesso privilegiato o quantomeno paritetico dell'imprenditoria sana ai contratti.

Compiendo un'analisi comparata delle strategie di intervento rispetto all'attuazione di politiche economiche di coesione, un efficace modello di riferimento potrebbe essere quello statunitense, che già negli anni '50 creò la Small Business Administration (SBA) con l'obiettivo principale di aiutare, assistere e proteggere gli interessi delle piccole imprese e preservare un sistema imprenditoriale libero e competitivo. Caratteristica fondamentale della SBA consiste nel fatto di essere un'agenzia indipendente il cui capo è nominato del Presidente degli Stati Uniti e confermato dal Senato. È una struttura che opera all'interno della pubblica amministrazione statunitense, garantendo un flusso informativo diretto ma che, allo stesso tempo, essendo indipendente, mantiene una sua autonomia decisionale dal potere politico.

Le funzioni svolte dalla SBA a favore delle PMI statunitensi risultano più efficaci proprio in quelle aree in cui è più forte il *deficit* di partenza e di opportunità, ruotando attorno a quattro principali pilastri:

- assistenza finanziaria;
- assistenza negli appalti pubblici;

– assistenza nella gestione aziendale (internazionalizzazione ed altro);

– assistenza nel ridurre il peso della regolamentazione.

Pur dinanzi a profonde diversità ordinamentali, il modello statunitense potrebbe essere preso come spunto per creare un organismo che si occupi esclusivamente di selezionare e supportare imprese virtuose, anche riunite tra loro, che rispondano a determinati requisiti e che possano quindi beneficiare dell'assistenza di tale struttura. Si tratterebbe in sostanza di forma di assistenza pubblico-privato che favorirebbe le imprese aderenti sotto il profilo dell'affidabilità, della trasparenza e del mancato condizionamento criminale.

Se fosse adottato un simile modello, l'autorità individuata potrebbe svolgere un ruolo di supporto nelle fasi di gara, garantendo loro anche l'accesso privilegiato al credito. Ciò potrebbe stimolare sicuramente la collaborazione del tessuto imprenditoriale sano che, altrimenti, in situazione di difficoltà economica potrebbe cedere alle pressioni della criminalità organizzata. L'adozione di questo modello di assistenza pubblica consentirebbe, inoltre all'autorità di gestione di poter contare sull'esistenza di un rapporto già collaudato con le imprese assistite, in modo tale da rimuovere tutti quegli ostacoli verso una auspicabile semplificazione amministrativa.

In definitiva, affinché il PON Legalità possa veramente costituire uno degli strumenti destinati a incidere significativamente sulle sorti del Meridione, occorrerebbe, da un lato, il potenziamento strutturale e organizzativo dell'autorità di gestione e delle articolazioni territoriali affinché venga garantito un valido supporto agli enti locali nella gestione dei progetti PON e, dall'altro lato, che tali strutture siano supportate nella gestione dei progetti comunitari. Ciò consentirebbe di portare avanti i progetti sovvenzionati dall'Unione secondo i tempi dettati dalla Commissione europea, stimolando sicuramente le piccole e medie imprese ad avvicinarsi alle istituzioni che attualmente sono abbordabili solo dalle grandi realtà societarie.

Attraverso un'autorità dedicata che sostiene e si fa portavoce delle idee dell'imprenditoria genuina dei territori, si limiterebbe il campo a quelle ricorrenti tendenze politiche spottistiche che piegano i progetti a fini elettorali, dando finalmente spazio ad interventi seri, pluriennali e strutturati che creino realmente e finalmente coesione sociale, economica e civile nel Sud Italia.

C'è da segnalare che nell'ambito del PON Legalità c'è stato un significativo cambio di rotta nelle strategie di supporto alle Prefetture e agli enti locali, in linea con quanto avvenuto rispetto a progettualità relative ad altri Programmi operativi.

Il PON Legalità ha, infatti, avviato il progetto "Supporto ai Comuni nello scouting dei fondi europei e gestione dei progetti" che, con una dotazione di circa 4 milioni di euro e tramite le Prefetture, ha permesso l'attivazione di *task force* di esperti per fornire un supporto tecnico specialistico agli enti locali nell'identificazione di opportunità di finanziamento, nell'ambito dei programmi cofinanziati con i fondi della Politica di coesione, nella predisposizione delle proposte progettuali, nella gestione dei fondi ottenuti e nel trasferimento di competenze professionali al personale delle Prefetture.

Tali *task force* sono costituite da esperti con profili specifici, tra cui legali con particolari *skills* nelle materie degli appalti e degli affidamenti nonché da altri professionisti con competenze nell'ambito dei lavori pubblici.

Nel giugno 2019 si sono tenute specifiche sessioni formative rivolte al personale di 24 Prefetture appartenenti alle Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia, coinvolte nel progetto. Con tali momenti formativi sono state fornite esaustive linee d'indirizzo alle Amministrazioni titolari degli interventi di rafforzamento amministrativo, per garantire la piena uniformità attuativa e la coerenza con la strategia del Programma "Legalità". L'iniziativa è stata attuata nell'ambito dell'Asse V del Programma operativo "Migliorare le competenze della PA nel contrasto alla corruzione e alla criminalità organizzata", qualificandola come "Azione di qualificazione ed *empowerment* delle Prefetture nella lotta alla corruzione e alle infiltrazioni criminali". Il progetto rappresenta sicuramente un importante passo in avanti nella risoluzione delle diverse problematiche riscontrate nell'ambito del PON Legalità, che deve essere valorizzato, sviluppato ed esteso rapidamente, in maniera più ampia, a tutte le realtà territoriali, accompagnandolo con un serio piano strategico di accorpamento e coordinamento dei vari interventi, in modo da decongestionare l'autorità di gestione e da poter realizzare interventi di più ampio respiro e non frammentate progettualità.

Bibliografia

AA.VV., *Le politiche di coesione in Europa tra austerità e nuove sfide*, in *Quaderni SVIMEZ*, numero speciale 47, 2016

Agenzia per la coesione territoriale, *Rapporto sui tempi di attuazione delle opere pubbliche*, in *Temi CPT*, n. 6, 2018

Barca F., *La coesione territoriale in Italia alla fine del 2011*, Relazione alle Commissioni bilancio di Camera e Senato del Ministro per la coesione territoriale, 2011

Barca F., *Le politiche di coesione territoriale*, Rapporto di fine mandato, 3 aprile 2013

Commissione europea, *Politica di coesione 2014-2020. Investire nella crescita e nell'occupazione*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2011

Commissione europea, *Lettera di raccomandazioni al DPS del Ministero dello sviluppo economico*, 2013

Coppola G. - Destefanis S., *L'impatto della politica di coesione in Italia: una breve rassegna*, in *EyesReg*, vol. 10, n. 2, marzo 2020

Corte dei conti - Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali, *Relazione annuale 2018. I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari*, Roma, 2018

Corte dei conti europea, *Relazione annuale 2013 al Parlamento sui rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari*, 2013

Duranti S. - Lattarulo P - Ravagli L., *Spesa pubblica e vincoli di risorse: quali opportunità dai fondi di coesione?*, in *EyesReg*, vol. 5, n. 6, novembre 2015

European Parliament, *The low absorption of EU Structural Funds*, Library Briefing, 2013

European Union, *Expert evaluation network on the performance of Cohesion policy 2007-2013*, Synthesis of National Reports 2013-2014, 2014

Filippetti A. - Reggi L., *Un buon governo (locale) per i fondi strutturali*, in *La voce.info*, 2012

FORMEZ, *Costruire capacità amministrativa integrata. Attrezzare la Pubblica Amministrazione per programmare e gestire i Fondi Strutturali nella strategia Europa 2020*, 2012

Fondazione Giacomo Brodolini, *Servizio di verifica di efficacia dell'attua-*

zione del Programma Operativo Nazionale Legalità 2014-2020, Rapporto di valutazione, 9 luglio 2019

Gagliardi F., *Politiche per il capitale umano e nuova programmazione del Fondo sociale europeo*, Roma: Consiglio nazionale delle ricerche - Istituto di ricerche sulla popolazione e le politiche sociali, 2014 (IRPPS Workingpapers n. 61/2014), reperibile in *www.irpps.cnr.it*; Commissione europea, *Notizie sull'FSE*, 20/11/2013, reperibile in *https://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=67&langId=it&newsId=8229*

Ispettorato nazionale del lavoro, *Rapporto annuale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale - 2017*, disponibile in *https://www.ispettorato.gov.it/it-it/studiestatistiche/Documents/Rapporti%20annuali/Rapporto-annuale-2017.pdf*

Milio S., *Can Administrative Capacity Explain Differences in Regional Performances? Evidence from SFs Implementation in Southern Italy*, in *Regional Studies*, vol. 41, n. 4, 2007

Milio S., *Il processo di capacity building per la governance delle politiche di sviluppo e il ruolo della capacità amministrativa nell'implementazione della politica di coesione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, XXV, n. 3, 2011

Ministero dell'interno - Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso e dei reati intenzionali violenti, *Relazione annuale di cui all'articolo 4, comma 2, d.p.r. 19 febbraio 2014 n. 60. Attività 2018 del Comitato di solidarietà*, 2019

Morcellini M. - Mosca C., *La sapienza della sicurezza*, Maggioli editore, Bologna, 2014

Notarmuzi C., *Le politiche di coesione e la gestione dei fondi strutturali europei nella programmazione 2014-2020*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6, 2014

Pollio salimbeni A., *Fondi europei 2021-2027*, reperibile in *https://docplayer.it/111090320-Fondi-europei-politica-di-coesione-guida-al-negoziato-sul-bilancio-ue.html*

Panetta F., *Economia e Sviluppo del Mezzogiorno. Presentazione Rapporto: l'Economia della Campania*, Napoli, 11 giugno 2018

Perotti R. - Teoldi F., *Il disastro dei fondi strutturali europei*, in *Lavoce.info*, luglio 2014

Piga G. - Di Pierro G., *Small Business Act: dagli Stati Uniti al Lazio*, Intervento presso Unindustria, 2014

Polverari L., *Alcune riflessioni sulla accountability della politica di coesione europea, sul trade off tra diversi tipi di accountability e sul trade off tra accountability ed efficacia*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, XXV, n. 4, 2011

Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Per una moderna politica antimafia*, Rapporto della Commissione per l'elaborazione di proposte per la lotta, anche patrimoniale, alla criminalità, Roma, 2014

Profeti S., *Venticinque anni di coesione: criticità e prospettive dei fondi strutturali in Sicilia*, in *Strumenti RES - Rivista della Fondazione RES*, 2013

Prota F. - Viesti G., *Senza Cassa. Le politiche di sviluppo del Mezzogiorno dopo l'Intervento straordinario*, Il Mulino, Bologna, 2012

Ragioneria generale dello Stato - IGRUE, *Linee guida sui sistemi di gestione e controllo per la programmazione 2007-2013*, Roma, 2007

SVIMEZ - Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno, *Rapporto 2018. L'economia e la società del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna, 2018

Tortorella W., *Molto da rifare per i fondi strutturali*, in *La Voce.info*, settembre 2013

Triulzi U., *Le politiche economiche dell'unione europea*, Mondadori Università, Milano, 2006

Università Cattolica del Sacro Cuore - Centro *transcrime*, *Progetto PON Sicurezza 2007-2013. Gli investimenti delle mafie*, reperibile in *http://www.transcrime.it/pubblicazioni/progetto-pon-sicurezza-2007-2013*

Università Cattolica del Sacro Cuore - Centro *transcrime*, *Rapporto Progetto PON Sicurezza 2007-2013. Il riutilizzo dei beni confiscati*, 2013

Università di Goteborg, *Quality of Government Institute*, 2010

Viesti G. - Luongo P., *I fondi strutturali europei: otto lezioni dall'esperienza italiana*, in *Strumenti RES - Rivista online della Fondazione RES*, 2014

Viesti G., *Perché la spesa dei fondi strutturali è così lenta?*, in *Strumenti RES - Rivista online della Fondazione RES*, 2015

Gli ufficiali e gli agenti di P.S. Evoluzione della funzione e prospettive di riforma. Il modello peruviano

di Alessia Forte, Fabrizio Fucili, Juan Roberto Paz Allazi,
Rodolfo Santovito, Enrico Spanò*

Abstract

Nella società attuale, globalizzata, "liquida" e tecnologica, dove l'immediatezza caratterizza i comportamenti dei consociati, l'azione amministrativa deve essere improntata non solo ai principi classici di efficienza, efficacia ed economicità, ma anche alla semplicità e alla rapidità, affinché il cittadino possa conoscere i suoi referenti pubblici e "dialogare" direttamente con loro.

La presenza e la capacità degli "addetti ai lavori" di dare una risposta tempestiva e aderente, soprattutto in termini di prevenzione, rappresenta, in una prospettiva sociologica, il perno delle più recenti strategie di sicurezza, sempre più connotate dalla partecipazione del cittadino-utente finale al suo "ciclo produttivo".

Del resto, in una società sempre più dominata dal rischio e dalla paura, la sicurezza, categoria trasversale al benessere dell'individuo della società alla base dei bisogni personali, in quanto al tempo stesso somma delle condizioni che incidono sulla tranquillità umana e garanzia di equilibrio, ha progressivamente acquisito una certa preminenza rispetto agli altri valori di cui lo Stato è chiamato a farsi garante, ma ha mutato profondamente il suo significato sociale, ponendo nuove sfide all'appartenente alle forze di polizia.

Da una concezione molto ampia e inclusiva, centrata sulla difesa dei beni collettivi, si è passati infatti a un'idea molto più ristretta, tipica della "società degli individui", nella quale il controllo dell'incertezza si è spostato in una dimensione più intima e personale della vita sociale e mira, ad esem-

(*) Colonnello dell'Arma dei Carabinieri Rodolfo Santovito, Colonnello della Guardia di finanza Enrico Spanò, Vice Questore della Polizia di Stato Fabrizio Fucili, Dirigente del Corpo di Polizia penitenziaria Alessia Forte e Colonnello della Polizia nazionale peruviana Juan Roberto Paz Allasi, già frequentatori del XXXV corso di Alta formazione presso la Scuola di perfezionamento per le forze di polizia.

pio, a tutelare l'integrità fisica e morale, il decoro urbano, l'ambiente e contrastare la microcriminalità, chiedendo un salto di qualità culturale e organizzativo.

In tal senso, già la legge n. 121 del 1981, con moderna visione, poneva l'attenzione sulla necessità di sollecitare "nuove forme di collaborazione con le comunità" attraverso una impostazione concettuale che ispira l'intero provvedimento e che si rivolge a tutte le forze di polizia, il cui modus operandi deve essere inequivocabilmente rivolto "verso" il cittadino – protagonista attivo della sicurezza, che si fida e confida nell'operato delle istituzioni – al servizio delle sue necessità, e non "a distanza" o, peggio, in "contrapposizione" a questi.

Grazie ad un approccio professionale non comune degli operatori delle forze di polizia statali e locali, e alla lungimiranza del legislatore, è stato avviato un virtuoso percorso che ha portato alla progressiva affermazione di un nuovo modello di sicurezza, condivisa e partecipata, con evidenti e benefici effetti in termini di accrescimento della fiducia nelle istituzioni di polizia da parte dei cittadini.

Un passaggio "evolutivo" cui le forze di polizia non sono giunte impreparate. Ne sono evidente testimonianza la diffusione di una vera e propria "cultura del servizio" che, già nei primi anni sessanta, si era venuta a diffondere nella polizia italiana, per merito di un autorevole capo della Polizia, il Prefetto Angelo Vicari. Questi, infatti, volle che in ogni ufficio fosse bene in vista un cartello con la scritta "La Polizia italiana al servizio dei cittadini".

Ma vi è di più. Si pensi all'Arma dei Carabinieri, nata nel 1814 con la precisa idea che il fine ultimo dell'azione di ogni buon Governo dovesse essere la "felicità nazionale" e che questa, ottenibile grazie a un sistema di leggi giusto, in grado di assicurare a ogni cittadino la sua quota di benessere, richiedesse agli apparati dello Stato di fare "tutto per il popolo, ma niente attraverso il popolo", parafrasando i concetti espressi dal giurista, filosofo e illuminista napoletano Gaetano Filangieri nella sua visionaria opera "La scienza della legislazione" del 1784.

Un legame, quello dell'Arma con i cittadini, costruito attorno al capillare ordito territoriale dell'Istituzione e felicemente testimoniato dalla infaticabile opera delle circa 5.000 Stazioni distribuite su tutto il territorio nazionale e al loro incondizionato servizio a favore delle comunità. Un'azione, quella delle Stazioni Carabinieri, condotta silenziosamente da oltre due secoli e che, a ben vedere, sarebbe limitante considerare esclusivamente di polizia, ma che piuttosto, attraverso il costante esempio di un sobrio rigore,

la diuturna presenza, la partecipazione attiva alla vita delle comunità, il sensibile ascolto e l'opera relazionale pazientemente intessuta con tutte le porzioni del territorio e le classi sociali già dell'Italia pre-unitaria, è stata (e continua ad essere) unificante e identitaria per il Paese (entrando a pieno titolo nella relativa iconografia) e di piena rassicurazione sociale.

Su tali premesse, l'azione del gendarme si è così sublimata e, da motore significativo della creazione di un "comune sentimento italiano", è divenuta educativa e pedagogica nelle singole comunità[1].

Analoghi spunti di riflessione si potrebbero agevolmente trovare con riguardo all'attività al servizio del cittadino assicurata dal Corpo della Guardia di finanza e dalla Polizia penitenziaria, nonché dai Corpi di polizia comunali, provinciali e regionali i cui appartenenti, come si vedrà, pure rivestono la qualifica di pubblica sicurezza.

Tale plot rappresenta l'humus sotteso alle figure istituzionali degli ufficiali e agenti di pubblica sicurezza – nonché alle loro funzioni, rapporti e atti – che pur riconducibili a strutture organizzative autonome e non coincidenti, risultano inscindibilmente unite da un unico tema comune: garantire al cittadino la piena tranquillità sociale.

L'analisi condotta rispetto a detti specifici aspetti restituisce, tuttavia, la necessità di introdurre alcune specifiche previsioni normative con riguardo alle funzioni e, più in generale, di colmare lo iato che esiste, in termini di formalizzazione delle procedure e degli atti, con l'ambito (parallelo) della polizia giudiziaria e che, pertanto, formano oggetto di mirate proposte "operative".

Si tratta di interventi ritenuti necessari ad adeguare la cornice di riferimento delle moderne forze di polizia che, al pari delle altre istituzioni, si presentano oggi come una "frontiera avanzata del mutamento" e possono consolidare la loro centralità sociale sulla base di un costante e oggettivo processo di autoriflessione, in grado di disvelare l'urgenza di nuove abilità e più appropriati saperi, necessario a perseguire efficacemente una duale vocalità: continuare ad essere custodi di cultura e tradizioni da un lato, ambire a una sempre maggiore funzionalità organizzativa e a una concreta vicinanza ai cittadini dall'altro.

Questo è lo scopo del presente elaborato, che affianca all'esperienza italiana anche quella peruviana, distante geograficamente, ma aggregata dall'immanenza di una globalizzazione affatto ancora completata.

---

1) Cfr. M. Gammone - F. Sidoti - C. Veneziano, *I Carabinieri e l'identità italiana*, Edizioni ETS, 2018.

* * *

In today's society, dominated by technology and characterized by constant changes and transformations ("liquid modernity") and where the associates' behaviour is marked by immediacy, the administrative action must be based not only on the classical principles of efficiency, effectiveness and cost-effectiveness, but also on simplicity and rapidity, so that people can know their public representatives and "dialogue" directly with them.

The presence of "experts" and their ability to provide quick and appropriate answers especially in the field of prevention are, from the sociological perspective, the central point of the most recent security strategies, which are more and more oriented towards the participation to the "production cycle" by the citizen which is, at last, its final user.

As we are living in a society increasingly marked by risk and fear, security is an important aspect for the well-being of people and society. Security is crucial for the human needs because it ensures peacefulness and social harmony. Security has gradually become prominent over all the other values that the State has to guarantee. At the same time its social meaning has profoundly changed, posing new challenges to all the members of Police Forces.

The concept of society has changed over the time. From the idea of a wide and comprehensive society, based on the defense of public goods, we have moved to the idea of a much more restricted society, which is typical of the "society of individuals", in which the control of uncertainty is maintained through a more private and personal dimension of social life whose purposes are, for example, the urban renewal, the protection of physical and moral integrity, the safeguard of environment and the fight against petty crime, thus aiming at the improvement of society at organizational and cultural level.

In this regard, Law No 121 of 1981 had already anticipated the issue underlining the need to provide "new forms of collaboration with the communities" on the basis of a conceptual approach that subtend the whole provision, which is addressed to all the police forces. Police Forces' modus operandi should always be directed towards the needs of the citizens, who are themselves active players in ensuring security, who trust in the work of Institutions and collaborate directly with them, not "at distance" or, worse, "in opposition" to them.

Thanks to the particular professional approach carried out by the State Police and by the Local Police, and thanks to the farsightedness of the Legislator, a virtuous path has been undertaken. This path leads to the progres-

sive establishment of a new model of security, shared and participated, that will certainly have fruitful effects and enhance citizens' confidence towards police institutions.

The members of Police Forces were already prepared to this development process. In fact, since the early Sixties, a true "culture of service" began to be spread among Italian Police Forces thanks to an eminent Chief of Police, Prefect Angelo Vicari. In fact, he ordered to post, in plain sight and in every office, a sign with the words "The Italian Police at the service of the citizens".

Furthermore, we can find another example in the Carabinieri Corps. It was created in 1814 with a precise purpose, linked to the idea that every good Government should represent the "Happiness of the Nation". Happiness should be obtained through a fair legislation, which would ensure the citizens their own piece of welfare. Therefore, Goverment should guarantee to do "everything for people, but nothing through people": a sentence that summarizes the concept delivered by the Gaetano Filangeri, a Neapolitan philosopher and illuminist, in his visionary book "The science of legislation" of 1784.

A close relationship between the Carabinieri Corps and the citizens has been established through the exhaustive control of the territory by the Institution. This relationship is well documented by the restless activity of the 5.000 Carabinieri Stations distributed over the national territory, as well as by their unconditional service offered to the community. The Carabinieri Stations carry out silently their activities since more than two centuries. Moreover, the members of the Carabinieri Corps do not carry out only police tasks, but they even participate actively in the community life, with their daily presence and their constant example of moderate rigour, as well as with their ability to listen to people and interact with the citizens of all social classes all over the territory. With their activity they have been, since before the unification of Italy, the unifying element of our Country and continue to be nowadays the symbol of social support and reassurance, as well as of the Italian Nation identity.

Accordingly, the activity of the members of the Carabinieri Corps has been sublimated. In fact, not only they have been the first ones to encourage the creation of a "shared Italian feeling of unity", but they have continued to carry out their activity among people also with educational and pedagogical purposes.

Further similar reflections can be easily made as regards the activity performed at the service of the citizens by the members of the Guardia di Fi-

nanza Corps and the Prison Police, as well as by the municipal, provincial and regional police forces, who also perform tasks of public security.

The present publication describes the background of the activities carried out in the field of public security by the representatives of the institutional bodies, that is to say officers and senior police officers who, although they may belong to different institutional bodies or independent organizational structures, have a common purpose: to give the citizens the assurance of a full social peacefulness.

However, the analysis conducted on the above mentioned peculiar aspects shows that it should be necessary to introduce some specific legislative provisions as regards the functions. More generally, it should be necessary to formalize legislative procedures and acts in order to outline some operational proposals to regulate the role of the Judicial Police.

Some measures are therefore necessary in order to improve the legal frame of reference of modern police forces that, like the other institutions, today can be seen as the "advanced frontier of change". Such improvement would allow Police forces to consolidate their central role in society by stimulating a constant and objective self-reflection process. This latter is important to understand that there is a great need of new skills and new knowledge which could serve successfully a double purpose: to continue to preserve culture and traditions, on the one hand and to aim at improving the organizational aspects in order to guarantee a greater proximity to citizens, on the other hand.

This is the goal of this dissertation, which puts together the Italian experience and the Peruvian experience, which is far from the geographical point of view but is influenced by the same lack of global integration.

* * *

Introduzione

Con il presente elaborato si intende procedere all'esame delle funzioni degli ufficiali e agenti di pubblica sicurezza, nell'ambito di uno specifico contesto normativo ormai vetusto ed alla luce di esigenze pratiche che, nel tempo, hanno messo in luce proprio l'inadeguatezza di quel quadro giuridico rispetto ai tempi correnti, inevitabilmente e spietatamente diversi da quelli di un secolo fa.

Il tutto in un ambito, quello della pubblica sicurezza, che ha cono-

sciuto diverse stagioni, ma che ha sempre mantenuto il riferimento al governo statale quale insieme di apparati e soggetti preposti alla tutela dell'ordine pubblico ed all'incolumità delle persone.

Tale elemento connotativo risulterà centrale nel corpo dell'elaborato, in quanto identificherà la funzione dello Stato – quale entità politica che governa ed esercita il potere sovrano su un territorio determinato e sui soggetti ad esso appartenenti, con il fine di tutelare l'ordine e la legalità – e quella delle forze di polizia, che svolgono le relative attività volte ad assicurare la sicurezza ed a prevenire i danni che la comunità potrebbe subire anche in caso di eventi accidentali o naturali.

Nello specifico contesto afferente alle attività delle forze di polizia, verrà preso in esame l'ambito della polizia amministrativa, che in via generale si occupa dell'osservanza della legge e dei regolamenti amministrativi, ma che comprende altresì la polizia di sicurezza, quale strumento per la tutela della società civile tramite il mantenimento dell'ordine pubblico e la sicurezza delle persone, tendendo alla prevenzione del compimento dei reati.

Quest'ultima branca dell'attività di polizia assume, infatti, assoluto rilievo ed è il "luogo" dove, da un canto, emergono le lacune normative sopra citate e, dall'altro, si esercitano le funzioni degli ufficiali e agenti di pubblica sicurezza.

In assenza, anche nella legge n. 121 del 1981, di una compiuta definizione delle funzioni degli ufficiali e agenti di pubblica sicurezza, tali mansioni emergono oggi più dall'attività che essi quotidianamente esplicano in concreto nei servizi di ordine pubblico ed in quelli coordinati di controllo del territorio, che non dal risalente testo unico del 1907, così come la gestione dell'informazione tra agenti ed ufficiali di p.s. nella risoluzione di problematiche di sicurezza pubblica – si pensi alla sua importanza nella procedura che consente al Questore, per esempio, di irrogare tempestivamente l'ammonimento – è regolata più dalla variegata casistica della realtà quotidiana che dagli effettivi contenuti delle disposizioni normative.

Alla luce di tali considerazioni, si auspica oggi un nuovo e compiuto intervento in materia, aderente e funzionale alle esigenze attuali, per come si è cercato di descriverle nel presente elaborato, perché se la giustizia può permettersi di avere i suoi tempi, l'attività di prevenzione, premessa della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, non ammette dilazioni temporali di sorta.

1. L'evoluzione della pubblica sicurezza*

1.1. Premessa storica

1.1.1. L'epoca romana

Il concetto di pubblica sicurezza, così come è percepito oggi, è frutto della lunghissima evoluzione della sua normativa, organizzazione, gestione, poiché si è estrinsecato, nel tempo, in modo estremamente diverso, a volte antitetico ed inaccettabile per i principi sui quali si fondano gli ordinamenti contemporanei. Quella che appare incontrovertibile è la funzione che gli Stati, qualunque siano stati nei secoli il nome e la forma assunti, sono stati chiamati ad esercitare in modo diuturno: la tutela, per i cittadini governati, dell'ordinato e regolare svolgimento delle attività della vita. Un'analisi storica delle civiltà giuridiche che hanno preceduto l'attuale, partendo da una che ne rappresenta la diretta progenitrice, ovvero quella dell'antica Roma, sia in epoca repubblicana che imperiale, ci permette di rilevare quanto sia stata già avvertita l'esigenza di un controllo da parte dello Stato, consistente nella prevenzione e repressione dei crimini. Il sostantivo *praefectus*, nel periodo repubblicano, indica il delegato di un magistrato, investito quindi di compiti giurisdizionali (*de iure dicundo*), in particolare nelle città poste oltre una certa distanza da Roma, denominate *praefecturae*. In questo modo il *praefectus* svolge funzioni di coordinamento tra l'Urbe e le restanti città, così da garantire la cura degli interessi generali e da rappresentare il Governo centrale. Tale figura, con la creazione del sistema municipale in età augustea, va a scomparire.

Nell'epoca imperiale la polizia della capitale è diretta dal *praefectus urbi*, una carica ricoperta da un senatore scelto tra gli *ex* consoli (*consulares*), che è il custode della città e dispone delle *cohortes urbanae* per garantirne la tutela (potere di *coercitio*). In particolare, vigila sulla tranquillità della popolazione, esercita il controllo sui giochi, sui cambiavalute e sul prezzo della carne. A tale funzione di responsabile dell'ordine pubblico è accompagnata quella di amministrare la giustizia penale entro le cento miglia e la repressione delle associazioni illecite. Vi è inoltre, tra gli altri, il

(*) A cura del Dirigente del Corpo di Polizia penitenziaria Alessia Forte.

preaefectus vigilum[2] (dei pompieri), il quale, oltre a disporre di tale personale per la prevenzione degli incendi e per la sicurezza notturna della città, ha competenza giurisdizionale in materia di fitti ed acquedotti, nonché per i crimini minori commessi nottetempo – quelli di maggior gravità spettano al *praefectus urbi* – mescolando anche in questo caso funzioni di polizia e funzioni giurisdizionali: un esempio di commistione tra compiti statali impensabile in epoca contemporanea, ma sintomatico di una sorta di coordinamento *ante litteram* già allora esistente tra istituzioni dello Stato, poiché il *praefectus* di fatto si è occupato di prevenzione e di repressione, fungendo da nesso di collegamento tra più poteri.

Arrivando a tempi molto più recenti troviamo, tra gli Stati moderni, sia quelli germanici che quello francese il quale, in epoca napoleonica, si è dotato di apparati, di dipendenza governativa, destinati in modo professionale e funzionale a compiti amministrativi ma anche di mantenimento dell'ordine e della sicurezza. In particolare bisogna ricordare il decreto napoleonico del 26 gennaio 1802, che segna la nascita della prima Repubblica italiana, cui seguirà, nel 1805, il Regno d'Italia: il territorio italiano è stato diviso in Dipartimenti, Distretti, Cantoni e Comuni. Poco dopo, con il decreto del 6 maggio 1802, è stata prevista la presenza di Prefetto e Viceprefetto in ogni Provincia, mentre il 26 luglio dello stesso anno è stata promulgata una legge sull'organizzazione delle autorità amministrative, che ha completato la costituzione dell'apparato ministeriale statale. Lo scopo ovviamente era quello sì di acquisire e gestire il controllo del territorio, ma anche di raggiungere tutti i cittadini e curarne, tramite gli uffici, il personale e le attività svolte dalla Prefettura, gli interessi collettivi e personali.

Tale struttura è rimasta anche dopo la restaurazione nei vari Stati monarchici italiani, ivi compresi il Regno di Sardegna e quello di Napoli, entrambi caratterizzati da un forte accentramento amministrativo e decisionale, ove, a capo delle varie zone nelle quali era suddiviso il territorio, già vi era un intendente dotato di poteri analoghi a quelli dell'omologo francese.

1.1.2. Lo Stato sabaudo

L'evoluzione dell'organizzazione dello Stato sabaudo, dalla cui strut-

2) Cfr. M. Braida - B. Cartoni, *Politica e magistratura nell'antica Roma*, Ed. Oberon, Roma, 1995.

tura si successivamente è sviluppata quella del successivo Regno d'Italia, riguarda, negli anni seguenti, anche le forze dell'ordine, tanto che nel luglio 1814 è istituito il primo Corpo di polizia, quello dei Carabinieri reali, con la firma delle regie patenti da parte di Vittorio Emanuele I di Savoia, re di Sardegna. Con lo stesso atto il re crea la Direzione generale del Buon Governo, prevedendo che sia presieduto dallo stesso Comandante generale dei Carabinieri. L'anno successivo, con le regie patenti del 18 gennaio, la Direzione generale è formalmente affidata ai Carabinieri, e sono fissati, con delle "Istruzioni", la sua natura e i suoi compiti: "*Il mantenimento della pubblica tranquillità e del buon ordine è lo scopo tanto della giustizia criminale quanto del Buon Governo. La giustizia cerca questo risultato con lo stabilire le leggi convenienti e col punirne i trasgressori: il Buon Governo tende allo stesso fine cercando di prevenire i delitti. Di qui risulta chiaramente la differenza tra la giustizia ed il Buon Governo: quella non può se non punire i delitti, questo prende le misure onde impedirli... Per una conseguenza della differenza suddetta tra la giustizia ed il Buon Governo ne deriva che la giustizia non riguardando se non in passato, non opera mai se non nella certezza morale dei fatti, per l'opposto il Buon Governo, che s'occupa dell'avvenire, epperciò di cosa incerta, si regola secondo le probabilità e talvolta occorrendo secondo la semplice possibilità.*"[3] Al di là della denominazione e del linguaggio adoperato, si comprende che sono i compiti di quella che oggigiorno è denominata pubblica sicurezza. Il Buon Governo dura soltanto fino all'ottobre 1816, quando è soppresso ed è istituito il Ministero di Polizia. L'opera di riorganizzazione dello Stato sabaudo in quel periodo è fitta, e il 18 marzo è la volta delle regie patenti che regolamentano la Famiglia di giustizia, ovvero una sorta di "ascendente" diretto dell'odierna Polizia penitenziaria.

Nel 1848, anno di rivolte popolari che riguardano gran parte dell'Europa, il re Carlo Alberto firma una costituzione ottriata, lo Statuto albertino, e crea il Corpo della Guardia nazionale: i reclutamenti avvengono soprattutto tra gli appartenenti al ceto borghese, mentre gli ufficiali e sottufficiali sono scelti con metodo elettivo, almeno fino al correttivo normativo introdotto nel 1859, quando però il contingente risulta alquanto ridotto a favore del Corpo delle Guardie di pubblica sicurezza, istituito nel frattem-

3) Dal sito *http://www.carabinieri.it/arma/curiosita/non-tutti-sanno-che/b/buon-governo.*

po. Sempre nel 1848 il re crea una Direzione generale di pubblica sicurezza, poi soppressa nel 1863 e ripristinata nel 1864 con la denominazione di Direzione superiore della sicurezza pubblica. Nell'approvare tale decreto, voluto dall'allora Ministro degli interni Pier Dionigi Pinelli, si riforma profondamente l'attività dello Stato in materia di sicurezza interna.

Innanzitutto è stata creata un'Amministrazione unica per tutto il Regno sabaudo, e non solo per i territori di terraferma: per secoli la Sardegna ha infatti mantenuto dei suoi antichi organismi di polizia, che con la riforma smettono di esistere. Sparisce il termine polizia, che ai sudditi ricorda la polizia politica che fino ad allora ha controllato ed impedito il rinnovamento delle idee politiche. È data una risposta alla borghesia, ai piccoli proprietari terrieri, ai commercianti, che desiderano una protezione dalla criminalità comune che si sta scatenando dopo la sconfitta nella guerra contro l'Austria.

La neonata Amministrazione della pubblica sicurezza è affidata al Ministero degli interni, quindi sottratta alla competenza del Ministero della guerra e della Marina militare: da allora non vi sarà più controllo, da parte di forze armate, della gestione dell'ordine pubblico e della sicurezza interna. I funzionari civili della pubblica sicurezza saranno, d'ora in avanti, reclutati tra persone con *curriculum* di studi giuridici, e saranno chiamati Intendenti – responsabili per le Province – e Intendenti generali – responsabili per le Divisioni. La parte esecutiva sarà demandata ai Carabinieri, "corpo meritatamente stimato per valore militare, per incorrotta disciplina, ed anche per civile educazione"[4], che quindi è posto alle dipendenze dell'Amministrazione. L'obiettivo che la riforma si prefigge è "di tutela dell'ordine, della libertà, del ben essere pubblico e privato"[5]. È stata però persa l'occasione di creare, contemporaneamente, quel Corpo di Guardie di pubblica sicurezza che, con disallineamento temporale di ben 4 anni, sarà istituito solo nel 1852, senza contare che i Carabinieri esistono addirittura dal 1814, e il Corpo forestale dello Stato (allora Amministrazione forestale dello Stato) dal 1822. Il Corpo delle Guardie di pubblica sicurezza è attivo solo nelle città di Torino e Genova, ove insistono degli uffici di Questura. Dato l'or-

4) Relazione di accompagnamento del Ministro degli interni Pier Dionigi Pinelli al Re Vittorio Emanuele II in merito alla proposta di regio decreto di creazione dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, 1848.

5) *Idem*.

ganico numericamente contenuto è prevista la possibilità di un intervento di supporto da parte dei Carabinieri reali e della Guardia nazionale, un corpo di polizia di leva istituito nel 1848 che durerà fino al 1876. Successivamente all'unità d'Italia l'organizzazione delle Guardie è estesa a tutta Italia, con l'esclusione della Sicilia, ove sono in servizio i Militi a cavallo, corpo fondato da Garibaldi, i quali solo nel 1877 saranno sostituiti dal Corpo di Guardie della pubblica sicurezza a cavallo per le Province siciliane. E parimenti non è dato ascolto alla richiesta del Ministro Pinelli, il quale scrive che "sarà necessario altresì che il Governo si occupi di un Codice di leggi della sicurezza pubblica le quali attualmente vagano disperse in una enorme quantità di patenti, di editti, di manifesti, di istruzioni e di notificanze delle varie autorità che per lo addietro erano incaricate della polizia dello Stato, la maggior parte delle quali più non sono in armonia col sistema libero dalla M. V. nello Stato introdotto"[6].

1.1.3. L'unità d'Italia e il periodo liberale

Nel 1859, con la legge n. 3702 (detta legge Rattazzi), il territorio del Regno sabaudo, dopo l'acquisizione della Lombardia, è ripartito in Province, Circondari, Mandamenti e Comuni: a capo delle prime è posto un governatore, scelto dal governo, che di lì a poco – nel 1861, con il Regio decreto n. 250 – assume il nome di Prefetto, diventando una figura centrale nell'assetto governativo dell'epoca liberale. Le sue funzioni, nel continuare ad ispirarsi al modello francese, consistono nel rappresentare il Governo nell'ambito della Provincia, nel sovrintendere a tutte le pubbliche amministrazioni, nel controllare la pubblica sicurezza e gli enti locali, nonché nel poter disporre della forza pubblica. L'anno successivo, il 13 maggio, è istituito il Corpo delle Guardie doganali, che di fatto riunisce tutti gli analoghi organismi già esistenti nei vari territori entrati a far parte del regno d'Italia, comprese le Legioni truppe leggere, esistenti dal 1774 nel regno di Sardegna e da allora operanti con compito sia di difesa militare che di vigilanza finanziaria ai confini. Tale Corpo nel 1881 assumerà la denominazione di Corpo della Regia Guardia di finanza, de-

6) Relazione di Pier Dionigi Pinelli al Re riportata da Alessandro Cuniberti, Ispettore di pubblica sicurezza, nel suo opuscolo *Riflessioni e proposte sulle questioni del discentramento delle regioni e della sicurezza pubblica* (Bologna, 1871).

nominazione che, con l'esclusione dell'aggettivo "regia", ancora lo contraddistingue.

Nel 1865, con legge n. 2248 del 20 marzo (detta "legge Lanza", dal nome del Ministro degli interni che ne fu promotore) sono riordinati i contenuti della legge del 1859 e delle altre seguite via via che altre Regioni italiane erano entrate a far parte del Regno d'Italia: in pratica è estesa al nuovo Stato unitario la normativa già vigente nel Regno sabaudo. L'Amministrazione della pubblica sicurezza è posta, a livello centrale, alle dipendenze del Ministero dell'interno e, a livello periferico, dei Prefetti[7], nelle Provincie, e dei Sottoprefetti, nei Circondari; il territorio del Regno è suddiviso in settanta Prefetture, dalle quali dipendono circa duecento Sottoprefetture. I servizi di polizia sono svolti, sotto la loro direzione, dagli ufficiali di pubblica sicurezza (fra i quali vi era il Questore) e dagli agenti di pubblica sicurezza. L'istituzione degli uffici di Questura è prevista per le città con popolazione superiore a 60.000 abitanti: in questi casi il Questore, pur dipendendo sempre dal Prefetto, ha, nel circondario in cui esercita le proprie attribuzioni, gli stessi poteri del Sottoprefetto. Intervengono ulteriori provvedimenti nel 1880, sono enucleati in modo più dettagliato compiti ed organizzazione della Direzione generale della pubblica sicurezza, sia a livello centrale che locale. Con la successiva legge 21 dicembre 1890 n. 7321 è istituito in ogni capoluogo di Provincia, alle dipendenze del Prefetto, un ufficio provinciale di pubblica sicurezza e in ogni capoluogo di circondario, alle dipendenze del Sottoprefetto, un ufficio circondariale di pubblica sicurezza. È inoltre stabilito che nelle città capoluogo di Provincia, con popolazione superiore a 100.000 abitanti, all'ufficio provinciale possa essere preposto un Questore. In sostanza, l'ufficio provinciale di pubblica sicurezza è pensato come una divisione della Prefettura (indipendentemente

7) Cfr. S. Cassese, *Centro e periferia in Italia. I grandi tornanti della loro storia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1986, 2, 599. I Prefetti potevano essere sia di carriera che di nomina politica (cosiddetti prefetti politici, per distinguerli da quelli che provenivano dai ranghi dei Sottoprefetti, ovvero Consiglieri di Prefettura). Al momento dell'unificazione del Paese, su 59 Prefetti, ben 39 avevano tale provenienza. Costituivano quindi una manifestazione del potere politico, sia perché, appunto, erano di nomina governativa, sia perché era previsto dall'allora vigente Statuto albertino che, dopo sette anni di servizio, i Prefetti potessero esser nominati Senatori. Per tutto il periodo liberale si verificò anche l'inverso, cioè che politici di rango fossero nominati Prefetti delle città più importanti. Questo fenomeno, per intuibili motivi, proseguì, anzi si intensificò nel periodo fascista.

dal fatto che sia o meno sede di Questura) e il Questore, in quanto ufficiale di pubblica sicurezza, risulta essere un collaboratore del Prefetto. L'articolo 18 della legge amplia la platea dei protagonisti della pubblica sicurezza, in quanto, tra coloro che "sono pure agenti di pubblica sicurezza", elenca anche "le guardie di finanza e forestali, le guardie carcerarie nonché le guardie campestri, daziarie, boschive ed altre dei comuni", che possono intervenire per garantire tale tipo di servizio.

In concomitanza, per rispondere all'esigenza di organizzare un unico organismo di sicurezza alle dipendenze del Ministero dell'interno che comprendesse le Guardie di pubblica sicurezza e le polizie municipali, nasce il nuovo Corpo delle Guardie di città: in realtà le polizie municipali non sono assorbite e il neonato corpo è assegnato a compiti di polizia urbana; la denominazione lo distingue dai Carabinieri, che, al contrario sono già allora capillarmente presenti nei piccoli centri. Il Corpo delle Guardie di città ha il compito di "vegliare al mantenimento dell'ordine pubblico e all'incolumità e tutela delle persone e delle proprietà, di prevenire, reprimere e scoprire i reati, di raccoglierne le prove e di procedere all'arresto dei delinquenti. Ha pure incarico di curare l'osservanza delle leggi e dei regolamenti speciali dello Stato, delle province e dei comuni, delle ordinanze delle pubbliche autorità, e di prestare soccorso in caso di pubblici e privati infortuni". Tutte le indicate modifiche normative sono intese a creare e rafforzare uno Stato unitario e accentrato, ove vi sia un'autorità nazionale, il Ministro dell'interno, ed un'autorità locale, il Prefetto, legato al Ministro da un rapporto di dipendenza gerarchica e investito del compito di rappresentante del Governo sul territorio provinciale. Trattandosi di un Regno di recente costituzione, con sudditi fino a quel momento sottoposti a regimi molto diversi, con vissuti economici, sociali e culturali estremamente lontani tra loro, è avvertita come primaria l'esigenza di creare un'Amministrazione forte, presente, radicata e, appunto, marcatamente accentrata, essenziale per l'affermazione e la tenuta dello Stato. Tenuta che, proprio nei primi anni dopo l'unità si rivela molto difficile, nelle regioni dell'ex regno di Napoli, a causa un violento fenomeno di ribellione, il brigantaggio, che per un decennio mette a dura prova l'affermazione del nuovo apparato statale in quella ampia porzione d'Italia.

La creazione di una burocrazia "sabauda" si rivela essenziale per creare un'uniformità amministrativa ed esercitare un controllo sull'attività degli enti locali. La maggior parte dei quadri intermedi e dirigenziali

dell'epoca è di origine piemontese o almeno settentrionale, e ciò contribuisce a creare polemiche sulla "piemontesizzazione" dello Stato italiano. L'Amministrazione della pubblica sicurezza è collocata alle dipendenze del Ministero dell'interno, uno dei dicasteri più importanti sia perché in molte occasioni l'incarico è ricoperto dal Presidente del Consiglio, sia per la vastità delle competenze che a esso fanno capo: sanità pubblica, ordine pubblico, istituti penitenziari (solo nel 1922 l'Amministrazione penitenziaria sarà attribuita al Ministero della giustizia), Amministrazione provinciale (all'epoca non esistevano ancora le Regioni come entità amministrativa) e comunale, opere pie e beneficenza, censura sui mezzi di informazione.

I molteplici e frazionati interventi legislativi in materia di pubblica sicurezza non sono ancora riusciti, nonostante le intenzioni che animano il dibattito politico dal quale scaturiscono, a condurre il legislatore all'adozione di un unico testo che disciplini Amministrazione della pubblica sicurezza da un lato e forze di polizia dall'altro: già in quel momento vi sono tre forze di polizia incaricate di compiti legati alla pubblica sicurezza, quindi il ruolo del Prefetto, in quanto autorità provinciale, è essenziale nel coordinarne le attività. La prerogativa di responsabile della pubblica sicurezza rimane incardinata in questa figura, mentre via via successive innovazioni normative sottraggono competenze agli uffici della Prefettura: il Ministero delle finanze crea una propria rete di uffici su base provinciale – le Intendenze di finanza – grazie al regio decreto n. 5286 del 26 settembre 1869, seguito dal Ministero dei lavori pubblici, che si dota degli uffici del Genio civile – a carattere regionale – nel 1882, dai Provveditorati agli studi del Ministero della pubblica istruzione, dai dipartimenti e distretti forestali ecc.

La legge n. 7321 confluisce poi, insieme ad altre, nel testo unico della legge sugli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza, approvata con regio decreto 21 agosto 1901 n. 409 e nel testo unico del 1907. Superata la prima guerra mondiale, nel 1919, è soppresso il Corpo delle Guardie di città[8], che prende il nome di Corpo della Regia guardia per la pubblica sicurezza, nei cui ranghi sono fatti transitare molti reduci di guerra, a quel punto ormai privi di prospettive di permanenza nelle forze armate ma al tempo stesso

8) Regio decreto 2 ottobre 1919, n. 1790.

bisognosi di una collocazione definitiva. La Regia guardia è alle dirette dipendenze del Ministero dell'interno, quindi dei Prefetti, dei Questori e dei Commissari. Nello stesso anno, alla Regia guardia si affianca il Corpo degli agenti investigativi, nuovo organismo di sicurezza ad ordinamento civile, privo di uniformi ed articolato in ispettori, sottoispettori ed agenti di investigazione "per il servizio della prevenzione e della repressione dei reati e per la ricerca dei delinquenti", nonché per i servizi tecnici. Nel frattempo, la legge 14 agosto 1919 n. 1442 abolisce la figura dei Delegati di pubblica sicurezza.

1.1.4. Il periodo fascista

Nel dicembre del 1922, l'appena insediato Governo fascista da un lato assegna l'Amministrazione penitenziaria al Ministero della giustizia, scorporandola da quello dell'interno, e dall'altro, nell'intento di unificare le forze di polizia, sopprime il Corpo della Regia guardia per la pubblica sicurezza ed il Corpo degli agenti investigativi. Parte del personale dei Corpi transita nel "ruolo specializzato" dell'Arma dei Carabinieri reali. È creata una polizia politica e di regime, la Milizia volontaria per la sicurezza nazionale, che, per tutto il periodo dal 1922 al 1925, è l'unica ad occuparsi di pubblica sicurezza, con l'obiettivo di sostenere l'affermazione del regime. Avviene quella che gli storici definiscono "fascistizzazione delle istituzioni", mirata all'acquisizione del consenso popolare, basata sull'impiego sistematico delle forze di polizia per il controllo della popolazione e la prevenzione di qualunque movimento antifascista. In quegli anni migliaia di antifascisti furono sottoposti alla misura del confino per motivi politici e le proposte di confino erano basate sovente sui dati acquisiti grazie all'attività di spionaggio interno operato delle forze di polizia, delle quali, nel 1925, torna a far parte il ricostituito Corpo degli agenti di p.s., ad ordinamento civile e militarmente organizzato, di nuovo all'esclusiva e diretta dipendenza del Ministero dell'interno.

Nel 1926, con compiti di pubblica sicurezza, è costituita anche una polizia politica, l'Opera Vigilanza Repressione Antifascismo (OVRA), la quale, pur non comparendo nei documenti ufficiali, risponde direttamente al capo del Governo ed è costituita da personale scelto della Direzione generale di pubblica sicurezza.

È organizzata – su base territoriale – in ispettorati, creati nel tempo

via via che se ne prospettava la necessità, raggiungendo, negli anni della guerra, il numero complessivo di undici. Il personale ivi in servizio, tramite una fitta rete di informatori, nonché l'accesso ai dati raccolti dai Carabinieri, dalle Questure, dalla Milizia, redige fitte relazioni di servizio che raggiungono il Capo della polizia per il successivo inoltro all'organo politico. Gli indiziati per i reati più gravi possono essere deferiti al Tribunale speciale per la difesa dello Stato; per i reati meno gravi vi è la diffida o l'intervento delle commissioni per il confino.

Nel 1926 dapprima[9], e nel 1931 poi[10], sono pubblicati due Testi unici delle leggi di pubblica sicurezza, con i quali per la prima volta sono definite con precisione le varie figure di autorità di P.S. e le competenze ad esse riconosciute. Tale impianto è conformato all'articolazione territoriale fino ad allora esistente: Province, Circondari, Comuni. Prefetti, Sottoprefetti e Podestà (figura di nomina governativa che a livello comunale ha da anni preso il posto del Sindaco, del Consiglio comunale e della Giunta) sono responsabili, ciascuno con le medesime competenze in tema di pubblica sicurezza, nei rispettivi ambiti territoriali. Il sistema è comunque improntato a criteri di gerarchia.

Il Questore, sia pur rimanendo fortemente subordinato alla supremazia gerarchica del Prefetto, vede rafforzata e definitivamente confermata una propria sfera di competenze tecnico-operative nell'ambito circondariale del capoluogo di Provincia. Per cui si può dire che da questo momento egli acquista, per la prima volta nell'ordinamento giuridico, nella sua sfera di competenze, la piena veste di autorità di pubblica sicurezza. Tuttavia, per il Questore, la vera svolta avviene l'anno seguente, allorquando il quadro delle autorità di p.s. si semplifica con la soppressione della figura del Sottoprefetto[11] e l'affidamento dei suoi poteri al Questore. Il successivo TULPS del 1931, in buona parte ancora vigente, conferma la nuova posizione del Questore, che sarà successivamente delineata con precisione solo nel 1940 con il regolamento di esecuzione, laddove, all'articolo 2, è stabilito che il Prefetto sovrintenda alla pubblica sicurezza e il Questore abbia, alle dipendenze del primo, la direzione tecnica di tutti i servizi di polizia e d'ordine pubblico nella Provincia.

---

9) Regio decreto 6 novembre 1926, n. 1848.
10) Regio decreto 18 giugno 1931, n. 773.
11) Regio decreto 14 aprile 1927, n. 593.

Appare chiaro che, sia nel periodo post-unitario che in quello fascista, la pubblica sicurezza costituisca uno strumento funzionale al Governo del momento, da impiegare dapprima per acquisire un miglior controllo di territori nuovi e appena unificati, per imporre gli schemi amministrativi e burocratici dell'*ex* regno di Sardegna, il quale, dopo un iniziale entusiasmo, vede rapidamente ridursi il proprio livello di popolarità e consenso. Non vi è riscontro alle istanze di libertà dei cittadini e, anzi, soprattutto le popolazioni delle Regioni meridionali sentono traditi gli ideali risorgimentali che hanno condotto a guardare con favore l'arrivo del Regno di casa Savoia: questa governa con pugno ferreo, anche usando proprio la presenza sul territorio delle forze di polizia per imporre l'osservanza di leggi invise, quale ad esempio quella sulla coscrizione obbligatoria.

Successivamente, durante il regime fascista, il sistema della pubblica sicurezza si rivela funzionale a costruire e monitorare il consenso popolare, nonché per prevenire ed eliminare qualsiasi voce di dissenso. In quegli anni, bisogna darne atto, risulta che vi siano stati interventi di ammodernamento e riorganizzazione dei Corpi di polizia sotto il profilo degli investimenti economici, degli equipaggiamenti, della creazione di nuovi reparti investigativi e tecniche formative, ma il risultato finale rimane quello di un uso strumentale e politico dell'apparato di pubblica sicurezza. Lo Stato si pone in modo autoreferenziale, puntando a difendere lo "Stato apparato". Ciò conduce a un restringimento delle libertà dei cittadini, nonché alla creazione di un'immagine, presso la popolazione, degli appartenenti alle forze dell'ordine quali braccio armato dell'oppressione politica, nonostante queste, soprattutto i Carabinieri, negli anni si siano radicate sul territorio, mostrando alla popolazione spirito di servizio e vicinanza, soprattutto nei piccoli centri rurali, ove è del tutto assente, o quasi, un'ulteriore presenza dello Stato.

In entrambi i casi il presupposto di partenza è quello che, per garantire la sicurezza, si debba pagare un prezzo in termini di rinuncia alla libertà, in una dicotomia tra i due concetti: all'aumentare dell'uno diventa inevitabile il ridursi dell'altro. Il cittadino, per veder realizzata intorno a lui la sicurezza e la pace, deve sacrificare il "lusso" della libertà: ciò richiama il pensiero del filosofo inglese Thomas Hobbes, il quale già nel XVII secolo ipotizza che i cittadini, con un *pactum subiectionis*, trasferiscano i propri diritti allo Stato assoluto, il Leviatano, il quale da un lato protegge gli individui, dall'altro li opprime.

1.1.5. L'avvento della Repubblica, la Costituzione e il concetto di pubblica sicurezza

È mancata quindi, nel nostro paese, una cultura delle forze di polizia come presidio e garanzia di libertà, e anche nel secondo dopoguerra queste scontano per lungo tempo l'atteggiamento di diffidenza e ostilità dei cittadini, figlio dei dolorosi ricordi dei violenti anni della dittatura e della guerra, nonostante nel frattempo sia subentrato uno Stato democratico, con un Governo che risponde del proprio operato ad un Parlamento liberamente eletto grazie al suffragio universale, finalmente esteso anche alle donne.

All'interno della Carta costituzionale, approvata nel 1947, e fino alla legge di riforma costituzionale del 2001, non sono stati previsti riferimenti espliciti all'ordine pubblico. Vi sono stati, all'interno dell'Assemblea costituente, dei tentativi di inserimenti in tal senso, ma i trascorsi del periodo fascista hanno reso inopportuna la riproposizione del concetto, "inteso quale limite generale all'esercizio delle libertà costituzionalmente garantite"[12]. In quel momento risulterebbe come un richiamo ad un'epoca nella quale, come già accennato, la gestione della pubblica sicurezza è stata intesa come creazione e mantenimento di consenso popolare per il regime, come occhiuta e continua sorveglianza sui cittadini, nonché repressione, anche violenta, di ogni forma di dissenso o attività giudicata non conforme. Vi sono però nella Costituzione degli articoli che richiamano l'autorità di pubblica sicurezza (articolo 13, riguardo ai provvedimenti restrittivi della libertà personale), o i motivi di sicurezza quali possibili limiti all'esercizio dei diritti dei cittadini (articolo16 - diritto di circolazione, articolo 17 - libertà di riunione e motivazione di eventuali divieti in base a criteri di sicurezza pubblica).

Negli anni Cinquanta a livello internazionale si vive un clima di guerra fredda tra le nuove potenze mondiali, ognuna delle quali si è circondata di una galassia di "Stati satellite", in un contesto di fitto spionaggio e controspionaggio tra i due blocchi. Il nostro Governo, e in particolare i Ministri dall'interno, inquadrano le politiche di pubblica sicurezza tenendo in primo

12) Cfr. A. Romeo, *La definizione dei concetti di ordine e sicurezza pubblica*, in *Ordinamento e attività istituzionali del Ministero dell'interno*, a cura di M.T. Sempreviva, II edizione, Dike Giuridica Editrice, Roma, 2013.

piano il mantenimento dell'ordine pubblico, con l'obiettivo di non mettere in pericolo il neonato assetto democratico delle istituzioni.

Non vi sono stati, dopo il TULPS del 1931, sostanziali interventi legislativi a modificare la normativa di riferimento; però vi è un Prefetto, Angelo Vicari, che per circa 13 anni, dal 1960 al 1963, ricopre l'incarico di Capo della Polizia e che si adopera profondamente per rinnovare l'istituzione. È nominato poco dopo i disordini verificatisi a Genova nel 1960, quando il MSI indice il proprio congresso nazionale proprio in quella città, provocando scontri di piazza, con impiego di polizia (il famoso reparto "Celere") e Carabinieri, scontri che si estesero presto ad altre città. Il Prefetto Vicari, anche alla luce di queste proteste, intuisce che la Polizia debba avere un nuovo rapporto con il cittadino, un rapporto di vicinanza. Avverte la necessità di un cambiamento nelle relazioni tra cittadini e forze di polizia, composte da personale non adeguatamente preparato per la gestione dell'ordine pubblico. Ritiene che la Polizia si debba porre con un altro tipo di approccio, che debba considerare il ricorso all'uso della forza come *extrema ratio*, prediligendo invece doti quali calma, capacità di autocontrollo e dialogo. Intuisce la necessità di creare una nuova immagine del poliziotto, che non sia autoritario perché rappresentante del potere e dotato di uniforme, bensì autorevole perché posto al servizio dei cittadini, nel rispetto dei valori costituzionali. L'obiettivo di creare un nuovo tipo di rapporto con i cittadini è raggiunto anche grazie alla creazione della linea telefonica di emergenza "113": nei primi anni sessanta il telefono entra in modo massiccio nelle case degli italiani, e l'idea di coordinare l'intervento di soccorso della polizia con quello sanitario e di protezione civile serve ad avvicinare ulteriormente i cittadini alle istituzioni in genere e alla Polizia in particolare, facendo avvertire la raggiungibilità di quest'ultima nei momenti più critici, in qualunque ora o giorno dell'anno. Il messaggio comunicato con questa innovazione è quello di una Polizia al servizio del cittadino e a lui vicina nel momento delle emergenze, piccole o grandi. Impartisce direttive con contenuti innovativi per l'impostazione dei servizi di ordine pubblico, ove viene chiarito che l'uso della forza deve essere considerato come ultima ipotesi, e rinnova la formazione iniziale del personale, che è indirizzata, molto più che in passato, verso l'acquisizione delle accennate competenze: proprio durante il suo mandato, nel 1964, si inaugura a Roma l'Accademia del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza, con il compito di formare degli ufficiali con adeguata preparazione giuridica.

1.1.6. La legge n. 121 del 1981: riforma della pubblica sicurezza e coordinamento interforze

Questi stessi sono i princìpi posti alla base della riforma della pubblica sicurezza attuata nel 1981 con la legge 121, alla quale si arriva dopo un lungo lavoro di preparazione non solo legislativa, quanto piuttosto sociale, culturale e politica, che in sede parlamentare vede, in un raro afflato di coesione, convergere i voti di compagini politiche tra loro antitetiche ma in quel momento coese per ammodernare un sistema essenziale e delicato per la vita delle istituzioni e dei cittadini. La legge è approvata in un'epoca in cui il nostro Paese sta vivendo esperienze terribili sotto il profilo della sicurezza, quali attentati di mafia, estremismi eversivi con connotazioni ideologiche di destra e di sinistra e, di lì a poco, avrebbe visto perfino un attentato alla vita del Papa. È la risposta, quindi, alle nuove sfide che il crimine organizzato lancia, in un'ottica di innovazione del sistema della pubblica sicurezza ma allo stesso tempo di tutela della continuità. È approvata dopo trentacinque anni di ordinamento democratico, del quale si mostrano ovviamente chiare le influenze sul contenuto della legge stessa.

Rappresenta un atto normativo di notevole importanza a livello politico e sociale, modificando sia l'assetto organizzativo della Polizia di Stato che della pubblica sicurezza, ma è anche essenziale per la creazione di un nuovo rapporto tra istituzioni di polizia e cittadini: all'articolo 24 è previsto che la Polizia sia "al servizio delle istituzioni democratiche e dei cittadini". Essa nasce per tutelare l'esercizio delle libertà e dei diritti dei cittadini, comunicando così l'inizio di un nuovo rapporto tra loro e lo Stato. Sono riorganizzati gli assetti della pubblica sicurezza: a livello centrale sono previsti la creazione del Comitato nazionale per l'ordine e la sicurezza e il riconoscimento del Ministro dell'interno quale autorità nazionale della pubblica sicurezza, dalla quale dipende il Dipartimento della pubblica sicurezza, incaricato di dare attuazione alla politica decisa dall'autorità governativa. Il Dipartimento è anche incaricato di coordinare a livello tecnico operativo le forze di polizia, nonché di dirigere e amministrare la Polizia di Stato. In ambito locale insiste il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza, presieduto dal Prefetto, al quale continua a essere riconosciuta la responsabilità dell'ordine e della sicurezza a livello provinciale.

Per quanto ancora riguarda la Polizia di Stato, la legge ne stabilisce la smilitarizzazione e la confluenza (articolo 23) del personale del Corpo

delle Guardie di pubblica sicurezza e della Polizia femminile, un Corpo a ordinamento civile, composto esclusivamente da personale, appunto, femminile, creato nel 1959 con compiti specifici e limitate prospettive di carriera. La legge 121 ha posto fine a questa disparità (articolo 24, comma 1 e 2) e garantito uguali condizioni lavorative a uomini e donne in uniforme, prevedendo stessi requisiti per l'accesso, identici percorsi formativi, di carriera e uguale trattamento economico: a questo proposito si segnala che finalmente, dallo scorso anno, anche uno degli incarichi storicamente assegnati a personale maschile, quello di responsabile del Reparto mobile, è stato affidato per la prima volta a un primo dirigente donna, sia a Cagliari che a Senigallia (Ancona).

È altresì previsto il diritto di associarsi in sindacati (articolo 82), con rappresentanti dei quali il Governo è impegnato a concertare la disciplina relativa a molti aspetti del contratto di lavoro.

Apre le porte al modello di coordinamento tra le forze di polizia, cui l'ordinamento affida il compito di difesa interna dello Stato. Gli strumenti con i quali la legge disciplina il coordinamento sono molteplici: si è dato spazio ad un modello di gestione della sicurezza non più ispirato solo al criterio gerarchico, bensì a quello della condivisione e della democrazia, della partecipazione dei vari attori. Innanzitutto prevede delle banche dati interforze (articolo 8 e seguenti): preso atto che in Italia vi erano due forze di polizia a competenza generale, oltre a tre a competenza specifica, il legislatore decide di mettere a fattor comune la ricchezza derivante da questa pluralità, ovvero le informazioni che ciascuna può acquisire e che devono essere condivise per realizzare sinergie preziose. In questo modo quello che potrebbe costituire una debolezza del sistema diventa un suo punto di forza.

Altro momento di coordinamento previsto è quello da realizzarsi in sede di Comitato nazionale per l'ordine e la sicurezza, presieduto dal Ministro dell'interno con la partecipazione dei capi di tutte le forze di polizia, dei servizi di informazione, delle forze armate e di eventuali autorità giudiziarie. A livello locale è creato il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza, ove il Prefetto riunisce il Questore, i comandanti provinciali delle forze di polizia, oltre eventualmente ai Sindaci dei Comuni interessati – dando così la giusta voce alle esigenze del territorio, anche perché in molti Comuni è proprio il Sindaco l'autorità di pubblica sicurezza – e i rappresentanti di altre Amministrazioni dello Stato (articolo 20). Questo diventa un luogo paradigmatico

per esprimere il valore del coordinamento, perché serve per mettere a fattor comune le esperienze e le competenze delle quali ciascun territorio dispone, nonché per essere ancor più vicino al cittadino, a fargli avvertire la prossimità delle istituzioni e il loro impegno per la cura e il mantenimento del bene comune. Al successivo articolo 21 sono previste forme di coordinamento delle sale operative delle forze di polizia, mentre l'articolo 22 è dedicato al coordinamento della formazione, con l'istituzione della Scuola di perfezionamento per le forze di polizia, finalizzata all'erogazione di corsi di alta formazione e di aggiornamento per funzionari e ufficiali.

1.1.7. Il passaggio di funzioni di polizia amministrativa agli enti locali. La sicurezza integrata. La sicurezza urbana

Negli anni settanta, in seguito alla nascita delle Regioni, il legislatore decide di conferire agli enti locali lo svolgimento di attività, chiamate di polizia amministrativa, che l'ancora vigente TULPS del 1931 prevedeva di competenza statale. Le funzioni di polizia amministrativa consistono in una serie di misure preventive e repressive, primariamente dirette a tutelare la sicurezza delle attività materiali svolte da pubbliche amministrazioni e, più precisamente, a garantire che, con lo svolgimento di dette attività, non si arrechino danni o pregiudizi alle persone o alle cose, senza che ne risultino lesi o messi in pericolo i beni o gli interessi tutelati in nome dell'ordine pubblico. Si provvede a scorporare dal TULPS una parte di attribuzioni che sono state trasferite ai Comuni, in particolare per quanto riguarda il rilascio di licenze per una serie di attività e professioni, previsto dalla legge delega del 22 luglio 1975, n. 386, recepita dal decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616.

Ancora successivamente con il decreto legislativo 112 del 31 marzo 1998 – attuativo della legge delega del 15 marzo 1997, n. 59 – lo Stato conferisce alle Regioni e agli enti locali un insieme di funzioni e compiti amministrativi, specificando che concernono "le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni" (articolo 159, comma 2). Quindi l'articolo 60 stabilisce che lo Stato mantenga la propria competenza per le funzioni e i compiti amministrativi collegati ad una serie

di materie quali la difesa, la politica estera e monetaria, i rapporti con le confessioni religiose, la giustizia, l'immigrazione, le dogane e, appunto, la sicurezza e l'ordine pubblico.

La scelta di attribuire prerogative ulteriori alle Regioni e agli enti locali prosegue sotto la pressione di forze politiche aspiranti a trasformare in senso federalista il nostro Paese e sfocia, nel 2001, in una legge costituzionale, la n. 3 del 2001, di revisione del titolo V della Costituzione.

La "sicurezza pubblica" nel nuovo Titolo V, parte seconda, della Carta costituzionale, è oggetto dell'articolo 117, comma secondo, lettera h), e dell'articolo 118, comma terzo. La riforma non muta la titolarità della disciplina legislativa della materia "sicurezza pubblica", che è rimasta di stretta ed esclusiva competenza statale. Il novellato articolo 117, secondo comma, lettera h), conferma allo Stato la competenza legislativa in materia di "ordine pubblico e sicurezza" mentre in luogo della "polizia locale urbana e rurale" compare la "polizia amministrativa locale" che, per l'operatività della clausola residuale contenuta nel quarto comma del medesimo articolo 117 Cost., è quindi da ricomprendere tra le materie di competenza legislativa regionale.

Altra novità è data dalla possibilità di disciplinare con legge statale forme di coordinamento in materia di "ordine pubblico e sicurezza" in base all'articolo 118, comma terzo, Cost. E proprio in applicazione di questo articolo, unitamente alla collocazione della materia "polizia amministrativa locale" tra quelle di competenza regionale residuale, le Regioni possono adottare delle proprie leggi per disciplinare le funzioni di polizia amministrativa e le strutture di polizia locale deputate al loro esercizio. È infatti nel periodo immediatamente successivo all'approvazione della riforma costituzionale che a livello regionale sono approvate numerose leggi organiche di riforma della polizia locale e, a livello nazionale, sono state avanzate proposte legislative di coordinamento in materia di "ordine pubblico e sicurezza".

Prendendo atto dell'interpretazione restrittiva del concetto di "sicurezza pubblica", molte delle leggi regionali approvate successivamente disciplinano, insieme alle funzioni di polizia amministrativa locale, anche l'istituzione di un "sistema integrato di sicurezza", al quale sono riconducibili interventi in settori quali la riqualificazione delle aree urbane degradate, la prevenzione di situazioni di disagio sociale, la mediazione dei conflitti sociali e culturali, le azioni di supporto al controllo del territorio (uti-

lizzo di strumenti tecnologici; polizia locale di prossimità), l'educazione alla legalità, l'assistenza alle vittime di reato, nonché provvedimenti in materia di protezione civile, sicurezza stradale, sicurezza ambientale e sicurezza del lavoro. Si tratta di iniziative ed interventi volti – come si legge nelle leggi che le disciplinano – "al conseguimento di una ordinata e civile convivenza nelle città e nel territorio regionale", assolutamente distinti dall'attività di prevenzione e repressione dei reati di competenza statale e che, nel rispetto del dettato costituzionale e coerentemente con le statuizioni giurisprudenziali e le disposizioni legislative, incidono su materie di competenza regionale.

I commentatori distinguono, a livello concettuale, tale ambito di intervento regionale dalla "sicurezza pubblica" e lo definiscono come "sicurezza urbana" o "sicurezza locale", àmbito sul quale – va sottolineato – non è stato richiesto alcun intervento della Corte costituzionale.

Il concetto di "sicurezza urbana" compare per la prima volta a livello normativo nel decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), che fa parte del cd. "pacchetto sicurezza", un insieme eterogeneo di misure adottato dal Governo, volte a dare una risposta immediata in termini prevalentemente repressivi ai fenomeni, spesso di rilievo non penale, che possono generare un senso diffuso di insicurezza. Uno degli interventi più rilevanti è quello che, modificando l'articolo 54 del TUEL, nell'esplicitato intento di valorizzare politicamente il ruolo dei Sindaci, nella duplice veste di destinatari delle istanze di sicurezza e di protagonisti delle politiche securitarie a livello cittadino, estende i poteri di ordinanza del Sindaco, quale ufficiale del Governo, anche alla sicurezza urbana.

In particolare, i poteri di ordinanza del Sindaco sono ampliati, al fine di consentirgli l'adozione "con atto motivato (di) provvedimenti, anche contingibili e urgenti nel rispetto dei princìpi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana". La nuova formulazione del comma 4 dell'articolo 54 del TUEL amplia il potere del Sindaco di emanare ordinanze contingibili e urgenti, prevedendo, quale situazione legittimante il provvedimento *extra ordinem*, il grave pericolo per la "sicurezza urbana".

Il decreto-legge demanda ad un decreto ministeriale – approvato il 5 agosto 2008 – l'individuazione del concetto di "sicurezza urbana" e delle situazioni legittimanti l'intervento del Sindaco. Dalla lettura del sopracitato

decreto ministeriale, recante "Incolumità pubblica e sicurezza urbana: definizione e ambiti di applicazione", risulta che per "incolumità pubblica" si intende l'integrità fisica della popolazione; invece con "sicurezza urbana" si indica un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza comune e la coesione sociale.

Le due principali questioni su cui si è acceso il dibattito all'indomani dell'entrata in vigore dei due citati provvedimenti riguardano l'estensione del potere di ordinanza dei Sindaci e il contenuto del concetto di "sicurezza urbana" soprattutto in relazione al consolidato concetto di "sicurezza pubblica".

Il legislatore statale torna l'anno successivo sul tema della sicurezza urbana con la legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), che, oltre a contenere disposizioni – finalizzate al miglioramento della sicurezza pubblica – che apportano rilevanti novità anche in materia penale, disciplina per la prima volta a livello statale la possibilità che associazioni di privati cittadini collaborino alla tutela della sicurezza urbana e alla prevenzione di situazioni di disagio sociale. In particolare il comma 40 dell'articolo 3 prevede che "I sindaci, previa intesa con il Prefetto, possono avvalersi della collaborazione di associazioni tra cittadini non armati al fine di segnalare alle forze di polizia dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio".

Nel 2017, è infine da evidenziare, è varato un decreto-legge, il n. 14 del 20 febbraio, convertito nella legge n. 48 il 20 aprile successivo, avente ad oggetto la "sicurezza integrata" e le modalità di coordinamento tra Stato, Regioni ed enti locali, chiamati a concorrere ciascuno per le proprie competenze. Licenziato quasi in contemporanea al cd. "decreto Minniti" (n. 13 del 2017) in tema di immigrazione irregolare, persegue la finalità di una maggiore sicurezza urbana, mediante forme preventive di controllo delegate direttamente agli enti locali, con un primario ruolo in capo al Sindaco, nonché modalità di cooperazione tra polizia locale e forze di polizia, oltre ad incentivi per il recupero delle aree urbane degradate e all'inasprimento delle sanzioni per i soggetti coinvolti nei cd. "disordini urbani". Il decreto, pur rientrando nel novero dei ciclici "pacchetti sicurezza" licenziati negli ultimi anni, spicca proprio per l'introduzione dell'accennato concetto di sicurezza integrata (articolo 2), ovvero l'insieme degli interventi congiunti

tra Stato, Regioni e Comuni al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e attuazione di un sistema unitario di sicurezza e controllo. I settori nei quali è prevista una cooperazione sono quelli dell'interscambio di informazioni, dell'interconnessione delle sale operative, nonché dell'aggiornamento professionale integrato degli operatori.

La nozione di "sicurezza urbana", inoltre, soggiacente alla normazione d'urgenza, è parsa dunque essere volutamente ampia, comprendendo, oltre alla sicurezza di piazza, la vivibilità e il decoro delle città, ammettendo interventi anche repressivi e/o di controllo territoriale, la cui funzione preventiva vuole in primo ordine trasmettere maggiore tranquillità e fiducia nei cittadini di fronte ai pericoli, sempre più pervadenti, di microcriminalità diffusa in quasi tutte le città e non più solo nelle zone marginalizzate e periferiche.

2. Gli ufficiali e gli agenti di pubblica sicurezza*

2.1. Il testo unico del 1907

L'individuazione degli ufficiali e degli agenti di pubblica sicurezza trova ancor oggi un irrinunciabile riferimento nel regio decreto 31 agosto 1907, n. 690[13], che riunisce e coordina le disposizioni dell'originario testo unico, adottato con la legge 21 agosto 1901, n. 409 e poi modificato dalla legge 8 luglio 1906, n. 318.

La materia ha, dunque, una disciplina risalente nel tempo (oltre un secolo) e si differenzia in misura sostanziale dall'impostazione maggiormente attuale e organica adottata dall'articolo 57 del Codice di procedura penale, che individua gli ufficiali (comma 1) e gli agenti (comma 2) di polizia giudiziaria attraverso una loro analitica elencazione, a cui segue (comma 3) la previsione di ulteriori categorie di soggetti, nei limiti delle attribuzioni previste da specifiche norme o regolamenti.

(*) A cura del Colonnello della Guardia di finanza Enrico Spanò.

13) Testo unico della legge sugli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza. Le norme contenute in tale testo unico sono vigenti solo se compatibili con le disposizioni legislative emanate successivamente.

Di contro, i soggetti della pubblica sicurezza, pur trovando una loro iniziale definizione nel regio decreto n. 690 del 1907, sono successivamente stati oggetto di una normazione ampia e articolata che, nel corso degli anni, ha via via prodotto una stratificazione di nuove figure e competenze, rendendo talvolta difficoltoso compiere una esatta ricognizione ed elencazione di tutti gli attori del comparto[14].

Ovviamente è pur sempre necessario assumere a base di partenza il richiamato regio decreto che, all'articolo 1, affida l'esecuzione del servizio di pubblica sicurezza agli ufficiali e agli agenti di pubblica sicurezza, posti alle dipendenze del Ministero dell'interno. A seguire, l'articolo 2 designa quali ufficiali di pubblica sicurezza in servizio permanente "gli ispettori generali, i questori, i vice questori, i commissari, i vice commissari e i delegati "[15]. A questi ultimi si affianca, con analoghe funzioni, il Sindaco dei Comuni ove non sia già presente un ufficiale di pubblica sicurezza.

Sono, invece, agenti di pubblica sicurezza in servizio permanente, ai sensi dell'articolo 3 della medesima norma, "i carabinieri reali e le guardie di città[16]". Inoltre, sono agenti di pubblica sicurezza "le guardie di finanza e forestali, le guardie carcerarie, nonché le guardie campestri, daziarie, boschive, ed altre dei comuni, costituite in forza di regolamenti, deliberati ed

---

14) Cfr. C. Mosca, *Teoria generale del coordinamento delle forze di polizia*, in M. Morcellini - C. Mosca (a cura di), *La sapienza della sicurezza*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2014. L'autore indica la "*necessità che, come avvenuto per l'autorità giudiziaria e per gli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria, in base a quanto puntualmente chiarito dal codice di procedura penale, vengano sottolineati nel testo unico delle leggi di pubblica sicurezza ruoli, funzioni e distinzioni*" per l'autorità di pubblica sicurezza nonché per gli ufficiali e agenti di pubblica sicurezza.

15) Per gli ufficiali dei Carabinieri è necessario attendere il regio decreto 14 giugno 1934, n. 1169, recante il regolamento organico dell'Arma, laddove l'articolo 51 affida loro le stesse attribuzioni degli ufficiali di pubblica sicurezza, ad eccezione delle mansioni di polizia amministrativa. Cfr. G. Caia, *L'ordine e la sicurezza pubblica*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, tomo primo, Giuffré, Milano, 2000.

16) Il regio decreto 2 ottobre 1919, n. 1790 soppresse il "*Corpo delle guardie di città*" e istituì in sua vece il "*Corpo della regia guardia per la pubblica sicurezza*" il quale venne ricostituito, con regio decreto-legge 2 aprile 1925, n. 383, con la denominazione di "*Corpo di agenti di pubblica sicurezza*". Successivamente, con d.lgs.lgt. 2 novembre 1944, n. 365, venne restituito, alle dipendenze del Ministero dell'interno, il "*Corpo delle guardie di pubblica sicurezza*".

approvati nelle forme di legge, e riconosciute dal Prefetto" (articolo 15 del regio decreto n. 690 del 1907).

Alle norme che elencano i soggetti della pubblica sicurezza, seppur in forma incompleta e non aggiornata, si aggiunge l'articolo 43 del regio decreto n. 690 del 1907 che affida al Ministro dell'interno la facoltà di attribuire la qualità di agente di pubblica sicurezza alle "guardie telegrafiche e di strade ferrate ed ai cantonieri", oltre che "ad altri agenti destinati dal Governo all'esecuzione ed all'osservanza di speciali leggi e regolamenti dello Stato". Tale disposizione, anche se mutata nelle procedure, conserva la sua attualità in relazione a quanto stabilito dall'articolo 4-*bis* del regio decreto 6 maggio 1940, n. 635[17]. Infatti, il Prefetto è chiamato ad attribuire, secondo le direttive del Ministro dell'interno, la qualità di agente di pubblica sicurezza a quanti risultino destinati all'esecuzione e all'osservanza di speciali leggi e regolamenti.

Il testo unico del 1907 presenta, inoltre, elementi di coerenza con la vigente disciplina anche nella parte in cui stabilisce, all'articolo 39, la potestà di richiedere la forza armata da parte degli ufficiali incaricati dell'esecuzione dei servizi di pubblica sicurezza. Questa previsione è stata, anzi, estesa dal legislatore che, nel corso degli anni, con specifici provvedimenti normativi, ha designato quali agenti di pubblica sicurezza gli appartenenti alle forze armate[18] impegnati in specifici contesti emergenziali.

Il regio decreto n. 690 del 1907 appare, dunque, ancora oggi, una fonte attuale in talune sue previsioni, pur risultando fortemente segnato dal decorso degli anni e dalle numerose norme che si sono nel tempo succedute, sino all'assorbimento del Corpo forestale dello Stato nell'Arma dei Carabinieri ad opera dell'articolo 7 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177[19], nonché agli ultimi interventi introdotti dal decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 172, che ha recato integrazioni al decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, in materia di revisione dei ruoli delle forze di polizia.

---

17) L'articolo 4-*bis* è stato introdotto dal decreto del Presidente della Repubblica 28 maggio 2001, n. 311.

18) Cfr. G. Caia, *L'ordine e la sicurezza pubblica*, op. cit.

19) Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

2.2. Ufficiali e agenti nelle forze di polizia

L'articolo 39 della legge 1 aprile 1981, n. 121[20] individua gli ufficiali e gli agenti di pubblica sicurezza nell'ambito della Polizia di Stato. In particolare, la qualità di ufficiale[21] di pubblica sicurezza è attribuita agli appartenenti ai ruoli dirigenziali e direttivi del personale che esplica funzioni di polizia. La qualità di agente di pubblica sicurezza è, invece, conferita agli appartenenti al ruolo degli agenti, al ruolo dei sovrintendenti e al ruolo degli ispettori della Polizia di Stato.

Con specifico riguardo agli ispettori superiori e ai sostituti commissari della Polizia di Stato, va detto che essi sono sostituti ufficiali di pubblica sicurezza e sostituiscono i superiori gerarchici (ove questi ultimi non rivestano la qualità di autorità di pubblica sicurezza) in caso di loro assenza o impedimento, assumendo anche la qualifica di ufficiale di pubblica sicurezza, secondo quanto stabilito dall'articolo 26, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 335.

La suddivisione tra ufficiali, sostituti ufficiali e agenti di pubblica sicurezza all'interno della Polizia di Stato deve tenere anche conto delle attività svolte dagli appartenenti a tale Amministrazione. Infatti, il personale che espleta funzioni di polizia ha una attribuzione piena delle prerogative di pubblica sicurezza[22]. Diversamente, vi sono delle limitazioni per i ruoli tecnici e sanitari.

---

20) Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza.

21) Con specifico riguardo agli ufficiali di pubblica sicurezza, appare utile rammentare che la legge 1 aprile 1981, n. 121, ha riunito gli ufficiali del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza e le ispettrici del Corpo di polizia femminile equiparandone, di fatto, le attribuzioni le quali, nel previgente assetto, risultavano differenziate. Infatti, gli ufficiali del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza (al pari dei funzionari civili dell'Amministrazione della pubblica sicurezza) erano ufficiali di pubblica sicurezza in servizio permanente, secondo quanto stabilito dall'articolo 2 della legge 29 marzo 1956, n. 288, nonché dal previgente articolo 2 della legge 26 gennaio 1942, n. 39, in relazione all'articolo 12 del regio decreto n. 690 del 1907. Di contro, le Ispettrici del Corpo di polizia femminile ricoprivano la qualifica di ufficiali di pubblica sicurezza soltanto nell'esercizio delle loro funzioni e nei limiti delle loro attribuzioni, ai sensi dell'articolo 7, comma 3, della legge 7 dicembre 1959, n. 1083.

22) Per il personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia si vedano le funzioni attribuite dagli articoli 5, 6-*bis*, 24-*ter* e 26 del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 335, nonché dall'articolo 2 del decreto legislativo 5 ottobre 2000, n. 334.

È il caso dell'articolo 42 del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 337[23], secondo cui agli appartenenti alla carriera dei funzionari tecnici è attribuita la qualifica di ufficiale di pubblica sicurezza, limitatamente alle funzioni esercitate. Analoga restrizione vale anche per i ruoli degli agenti e assistenti tecnici, dei sovrintendenti tecnici e degli ispettori tecnici, che sono agenti di pubblica sicurezza nei limiti delle funzioni esercitate. Inoltre, l'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 338[24], conferisce la qualifica di ufficiale di pubblica sicurezza ai medici e ai medici veterinari della Polizia di Stato, limitatamente alle funzioni esercitate.

Nell'Arma dei Carabinieri le qualifiche di pubblica sicurezza sono definite dall'articolo 179 del Codice dell'ordinamento militare[25] (decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66). Nel dettaglio, gli ufficiali dei Carabinieri sono ufficiali di pubblica sicurezza[26], mentre i luogotenenti e i marescialli maggiori[27] sono sostituti ufficiali di pubblica sicurezza e sostituiscono i superiori gerarchici in caso di assenza o impedimento di questi,

---

23) L'articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1987, n. 240, statuisce che, per l'attribuzione della qualifica di agente di pubblica sicurezza agli appartenenti alla banda musicale della Polizia di Stato, si applicano le norme relative al personale che svolge attività tecnica.

24) Ordinamento dei ruoli professionali dei sanitari della Polizia di Stato. Al personale dei ruoli tecnici e sanitari della Polizia di Stato sono rilasciate tessere di riconoscimento nelle quali, dopo l'indicazione della qualifica, deve essere apposta la seguente dicitura: "*nei limiti delle funzioni attribuite dalla legge*" (articolo 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 ottobre 1985, n. 782).

25) L'articolo 179 del Codice dell'ordinamento militare è stato da ultimo modificato dall'articolo 26, comma 1, del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95. La norma aggiorna il precedente assetto delineato dall'articolo 17 del regio decreto 31 agosto 1907, n. 690, dall'articolo 51 del regio decreto 14 giugno 1934, n. 1169, e dal decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 198.

26) Per gli ufficiali del ruolo tecnico dell'Arma dei Carabinieri si fa rinvio all'articolo 847 del Codice dell'ordinamento militare, secondo cui gli stessi, nell'esercizio delle funzioni proprie della specialità di appartenenza, hanno le medesime attribuzioni, facoltà e competenze riconosciute agli ufficiali dei ruoli normali delle forze armate costituiti per l'assolvimento di analoghe mansioni.

27) In analogia con quanto affermato dal decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 335, per gli Ispettori superiori e i Sostituti commissari della Polizia di Stato, i Luogotenenti e i Marescialli Maggiori sono diretti collaboratori degli ufficiali dell'Arma dei Carabinieri e svolgono funzioni di indirizzo e di coordinamento del personale dipendente.

assumendo anche la qualifica di ufficiale di pubblica sicurezza. I rimanenti Ispettori, nonché gli appartenenti ai ruoli dei sovrintendenti e degli appuntati e carabinieri rivestono, invece, la qualifica di agente di pubblica sicurezza.

Le qualifiche di ufficiale e agente di pubblica sicurezza delineate dall'articolo 179 del Codice dell'ordinamento militare sono conferite anche al personale dell'Arma dei Carabinieri appartenente ai ruoli forestali degli ufficiali, degli ispettori, dei sovrintendenti e degli appuntati e carabinieri[28]. Con riguardo, invece, al personale dei ruoli forestali dei periti e dei revisori, oltre che degli operatori e collaboratori, è stabilita l'attribuzione della sola qualifica di agente di pubblica sicurezza[29]. Il decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 172, ha inoltre introdotto l'articolo 179-*bis* del Codice dell'ordinamento militare, che statuisce la sospensione delle qualifiche di pubblica sicurezza (oltre che di polizia giudiziaria) per il personale dell'Arma dei Carabinieri sospeso dall'impiego, sino all'atto della riassunzione in servizio.

Con riferimento al Corpo della Guardia di finanza, deve considerarsi l'articolo 8-*bis* del decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 68[30], che attribuisce, indistintamente, agli appartenenti ai ruoli degli ufficiali, degli ispettori, dei sovrintendenti e degli appuntati e finanzieri la qualifica di agente di pubblica sicurezza, così rinnovando l'originaria indicazione dell'articolo 18 del regio decreto 31 agosto 1907, n. 690, richiamata anche dagli articoli 4, 18, 34 e 76 del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 199[31].

La qualifica di agente di pubblica sicurezza è altresì assegnata senza limitazioni agli ufficiali della Guardia di finanza appartenenti al ruolo tecnico-logistico-amministrativo, per i quali il decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 172, ha invece inteso circoscrivere l'operatività delle qualifiche

---

28) Si richiama l'articolo 2214-*quater* del Codice dell'ordinamento militare recante la disciplina del transito del personale appartenente al Corpo forestale dello Stato nell'Arma dei Carabinieri, in seguito all'attuazione del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177, che all'articolo 7 ha previsto l'assorbimento del Corpo forestale dello Stato nell'Arma dei Carabinieri.

29) Articolo 2214-*quater*, commi 13 e 14, del Codice dell'ordinamento militare.

30) Adeguamento dei compiti del Corpo della Guardia di finanza.

31) Nuovo inquadramento del personale non direttivo e non dirigente del Corpo della Guardia di finanza.

di ufficiale di polizia giudiziaria e di ufficiale di polizia tributaria[32]. Queste ultime, infatti, sono riconosciute ai predetti ufficiali solo se impiegati in reparti, articolazioni e uffici di esecuzione del servizio.

A fronte di una generalizzata attribuzione della qualifica di agente di pubblica sicurezza, deve registrarsi un'unica eccezione, introdotta dal decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, secondo cui gli ufficiali del ruolo normale e gli ispettori del Corpo della Guardia di finanza, comandanti di reparti navali e di unità navali, sono ufficiali di pubblica sicurezza, limitatamente alle funzioni esercitate in mare. Ciò trova giustificazione nell'articolo 2 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177, il quale ha affidato alla Guardia di finanza il comparto di specialità inerente alla polizia del mare[33].

Al quadro sin qui delineato si aggiunge, infine, una disposizione analoga a quella adottata dall'articolo 179-*bis* del Codice dell'ordinamento militare per l'Arma dei Carabinieri. Infatti, nei casi di sospensione dall'impiego (a qualsiasi titolo), le qualifiche di pubblica sicurezza riconosciute al personale della Guardia di finanza sono sospese a norma del richiamato articolo 8-*bis*, comma 6-*bis*, del decreto legislativo n. 68/2001[34].

Passando al Corpo di Polizia penitenziaria, il decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 443, ha regolamentato l'ordinamento del relativo perso-

---

32) Al pari degli ufficiali del ruolo tecnico-logistico-amministrativo, anche gli appartenenti alla banda musicale del Corpo della Guardia di finanza non conoscono limitazioni sotto il profilo delle attribuzioni di pubblica sicurezza. Pur tuttavia, l'articolo 31, comma 2, del decreto legislativo 27 febbraio 1991, n. 79, statuisce che detto personale è esonerato dal portare al seguito l'arma in dotazione, in occasione di concerti o altre attività esterne.

33) A seguito delle innovazioni introdotte dal decreto legislativo n. 177 del 2016, la direttiva sui comparti di specialità delle forze di polizia e sulla razionalizzazione dei presidi di polizia, adottata con decreto del Ministro dell'interno del 15 agosto 2017, ha precisato – al paragrafo 1.10 – che "*le funzioni operative di sicurezza del mare sono demandate, in via esclusiva, alla Guardia di finanza, che vi provvede attraverso la propria componente aeronavale*". A seguire, la nota n. 555/O.P./0000569/ 2020/1^ del 20 gennaio 2020 del Dipartimento della pubblica sicurezza ha statuito che "[…] *in occasione di eventi che interessano esclusivamente lo spazio marittimo, si avrà cura di individuare nell'Ufficiale di P.S. del Corpo della guardia di finanza di livello dirigenziale il responsabile della direzione dei servizi, quale primo ed immediato riferimento sulla linea di comando*".

34) Il decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 172, nel disciplinare i casi di sospensione delle qualifiche di pubblica sicurezza per l'Arma dei Carabinieri e la Guardia di finanza, non ha introdotto paritetiche disposizioni per il personale della Polizia di Stato e della Polizia penitenziaria sospeso dal servizio.

nale, a norma dell'articolo 14, comma 1, della legge 15 dicembre 1990, n. 395[35]. In particolare, gli articoli 4, 15 e 23 del predetto decreto, nel definire le funzioni del personale appartenente ai ruoli degli ispettori, dei sovrintendenti e degli agenti e assistenti, assegnano agli stessi la qualifica di agente di pubblica sicurezza. Inoltre, l'articolo 6 del decreto legislativo 21 maggio 2000, n. 146[36], istitutivo della carriera dei funzionari, attribuisce a questi ultimi la qualifica di sostituto ufficiale di pubblica sicurezza, fino al livello di Primo Dirigente.

Con riguardo, invece, ai ruoli tecnici del Corpo di Polizia penitenziaria, l'articolo 32 del decreto legislativo 9 settembre 2010, n. 162[37], riprende la distinzione tra agenti di pubblica sicurezza e sostituti ufficiali di pubblica sicurezza attribuendo tali qualifiche, rispettivamente, agli ispettori, sovrintendenti, agenti e assistenti tecnici da un lato, nonché ai funzionari tecnici dall'altro. Tuttavia, al pari di quanto già osservato per i ruoli tecnici della Polizia di Stato, anche per la Polizia penitenziaria le prerogative in esame non sono permanenti, bensì limitate alle funzioni esercitate[38].

---

35) L'articolo 14, comma 1, della legge 15 dicembre 1990, n. 395, nel delegare al Governo l'adozione dell'ordinamento del personale del Corpo di Polizia penitenziaria, già prevedeva, tra i principi e criteri direttivi di esercizio della delega, l'affidamento della qualifica di agente di pubblica sicurezza agli ispettori, ai sovrintendenti, agli agenti e agli assistenti di tale amministrazione.

36) L'articolo 6 del decreto legislativo 21 maggio 2000, n. 146, è stato modificato dall'articolo 40, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, concernente la revisione dei ruoli delle forze di polizia. La norma è stata, poi, aggiornata dall'articolo 32 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 172, che, nel recare disposizioni correttive alla revisione dei ruoli, ha previsto la qualifica di Sostituto ufficiale di pubblica sicurezza fino al livello di Primo Dirigente. L'articolo 6 del decreto legislativo n. 146 del 2000 non esplicita, tuttavia, le circostanze che consentono ai funzionari del Corpo di Polizia penitenziaria di esercitare le attribuzioni sostitutive ad essi assegnate.

37) Istituzione dei ruoli tecnici del Corpo di Polizia penitenziaria, a norma dell'articolo 18 della legge 30 giugno 2009, n. 85. La creazione dei ruoli tecnici è funzionale all'alimentazione della banca dati nazionale del DNA, resasi necessaria a seguito dell'adesione dell'Italia al trattato concluso il 27 maggio 2005 tra Belgio, Germania, Spagna, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Austria, per contrastare il terrorismo, la criminalità transfrontaliera e la migrazione illegale (trattato di Prum).

38) Diversamente da quanto accade per la banda musicale della Polizia di Stato, le limitazioni funzionali previste per i ruoli tecnici non si estendono al personale della banda musicale del Corpo di Polizia penitenziaria. Infatti, l'articolo 17 del decreto del Presidente della Repubblica 18 settembre 2006, n. 276, statuisce che agli appartenenti all'anzidetta banda musicale si applicano le norme in vigore per il restante personale del Corpo, anche con riguardo all'attribuzione delle relative qualifiche.

2.3. Forze armate e servizi d'informazione

Il ruolo delle forze armate nell'ambito della sicurezza pubblica è stato, in origine, delineato in termini meramente eventuali. L'articolo 39 del regio decreto n. 690 del 1907 stabiliva, infatti, che l'intervento della forza armata poteva essere richiesto ove il personale delle forze di polizia fosse risultato insufficiente o non disponibile. E proprio l'eccezionalità di tale intervento giustificava la mancata attribuzione ai militari delle forze armate delle qualifiche di ufficiali e agenti di pubblica sicurezza.

In anni più recenti, il ricorso alle forze armate in situazioni contingenti ed emergenziali è stato sempre preceduto dall'adozione di mirati provvedimenti legislativi[39] che, di norma, hanno assegnato ai militari impegnati in operazioni nazionali e internazionali specifiche funzioni di pubblica sicurezza. Si rende, pertanto, utile ripercorrere gli interventi nel tempo condotti dal personale delle forze armate (non appartenente all'Arma dei Carabinieri) e le attribuzioni ad esso conferite.

In primo luogo ricordiamo il decreto-legge 23 agosto 1990, n. 247[40], riguardante i provvedimenti urgenti assunti in quel periodo dal Governo, in risposta al conflitto armato intrapreso dall'Iraq nel golfo Persico. In particolare, l'articolo 3 di tale decreto stabiliva, tra l'altro, il conferimento della qualifica di ufficiale di pubblica sicurezza (oltre che di polizia giudiziaria) agli ufficiali delle unità navali della Marina militare impegnate nella missione realizzata nella predetta aerea medio-orientale.

A seguire, il decreto-legge 25 luglio 1992, n. 349[41], ha introdotto misure urgenti per contrastare la criminalità organizzata in Sicilia, autorizzando i Prefetti delle Province dell'isola ad avvalersi di contingenti di personale militare delle forze armate, posti a loro disposizione dalle competenti autorità militari. Nel corso di tali operazioni i militari delle forze armate

---

39) L'articolo 13 della legge 1 aprile 1981, n. 121, lascia intendere che il Prefetto, oltre alla forza pubblica, ha la disponibilità di altre forze (anche armate) quando previsto dalle leggi vigenti.

40) Convertito, con modificazioni, nella legge 19 ottobre 1990, n. 298. La norma, non più attuale, è stata abrogata dal decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, e faceva riferimento all'operazione "Golfo 2", che ha visto l'impiego di unità navali della Marina militare italiana nell'area del Golfo persico.

41) L'intervento delle forze armate in Sicilia nei primi anni novanta è da ricondurre all'operazione "Vespri siciliani", terminata nel mese di luglio del 1998.

agivano con le funzioni di agenti di pubblica sicurezza, potendo anche procedere alla identificazione e alla immediata perquisizione sul posto di persone e mezzi di trasporto a norma dell'articolo 4 della legge 22 maggio 1975, n. 152[42].

Vi è poi il decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90[43], adottato per fronteggiare l'emergenza dello smaltimento dei rifiuti nella Regione Campania. Anche in tale circostanza, l'articolo 2, comma 7-*bis*, dell'anzidetto decreto ha disposto che il personale delle forze armate impiegato per il controllo della corretta gestione del ciclo dei rifiuti, agiva con le funzioni di agente di pubblica sicurezza. Al contempo, il coevo decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92[44], nell'introdurre misure urgenti in materia di pubblica sicurezza, ha disciplinato all'articolo 7-*bis* il concorso delle forze armate nel controllo del territorio, per specifiche ed eccezionali esigenze di prevenzione della criminalità, assegnando al personale impegnato le funzioni di agente di pubblica sicurezza.

L'articolo 3 del decreto-legge 10 dicembre 2013, n. 136[45], nel prevedere nuove disposizioni urgenti dirette a fronteggiare le emergenze ambientali e industriali, ha autorizzato i Prefetti delle Province della Regione Campania ad avvalersi di personale delle forze armate per la sicurezza e il controllo del territorio. I militari impiegati in tale contesto agiscono con le funzioni di agente di pubblica sicurezza.

Con riguardo all'emergenza epidemiologica da Covid-19, l'articolo 3, comma 5[46], del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, ha stabilito che al personale delle forze armate impiegato, previo provvedimento del Prefetto competente, per assicurare l'esecuzione delle misure di contenimento è at-

---

42) In casi eccezionali di necessità e urgenza, gli ufficiali ed agenti della polizia giudiziaria e della forza pubblica, nel corso di operazioni di polizia, possono effettuare perquisizioni sul posto, al solo fine di accertare l'eventuale possesso di armi, esplosivi e strumenti di effrazione.

43) L'intervento fa riferimento all'operazione "Strade pulite", da ultimo prorogata dall'articolo 12, comma 11-*ter*, decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 e terminata il 29 aprile 2013.

44) Convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, legge 24 luglio 2008, n. 125. Si fa riferimento all'operazione "Strade sicure" condotta dall'Esercito italiano.

45) Convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, legge 6 febbraio 2014, n. 6. L'intervento dell'Esercito italiano deve ricondursi all'emergenza riscontrata nella cd. "Terra dei fuochi".

46) Il comma 5 è stato introdotto in sede di conversione dalla legge 5 marzo 2020, n. 13. Lo stesso è stato in seguito abrogato dall'articolo 5, comma 1, lettera a), del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19.

tribuita la qualifica di agente di pubblica sicurezza. Analoga disposizione è stata, successivamente, prevista dall'articolo 4, comma 9, del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, concernente le sanzioni e i controlli adottati per contenere e contrastare i rischi sanitari derivanti dalla diffusione del virus.

Inoltre, l'articolo 8, comma 2, lettera b), del decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7[47] (recante misure urgenti per il contrasto del terrorismo), disciplina la possibilità di conferire, fino al 31 gennaio 2022, la qualifica di agente di pubblica sicurezza, con funzione di polizia di prevenzione, al personale delle forze armate[48] adibito al concorso alla tutela delle strutture e del personale del Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza (DIS) o dei Servizi di informazione per la sicurezza. La qualifica è attribuita dal Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Direttore generale del DIS.

Infine, il richiamo ai servizi di informazione impone di ricordare quanto stabilito dall'articolo 23 della legge 3 agosto 2007, n. 124, secondo cui il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta (anche in forma orale) del Direttore generale del DIS, può attribuire – per non oltre un anno (rinnovabile) – la qualifica di ufficiale o di agente di pubblica sicurezza, con funzioni di polizia di prevenzione[49], al personale appartenente al contingente speciale[50] dei predetti Servizi. Il conferimento delle qualifiche di pubblica sicurezza è comunicato al Ministro dell'interno ed è sempre ef-

---

47) La possibilità di conferire la qualifica di agente di pubblica sicurezza ai militari delle forze armate adibiti alla tutela delle strutture e del personale dei Servizi di informazione è limitata fino al 31 gennaio 2022. Tale scadenza, inizialmente fissata nel 31 gennaio 2018, è stata così prorogata dall'articolo 1, comma 1120, lettera d), della legge 27 dicembre 2017, n. 205.

48) L'impiego del personale delle forze armate a favore del Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza (DIS) e dei Servizi di informazione per la sicurezza (AISI e AISE) è disciplinato dall'articolo 12, comma 1, della legge 3 agosto 2007, n. 124.

49) Cfr. A. Massera - C. Mosca, *I servizi di informazione*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, tomo primo, Giuffrè, Milano, 2000. Mentre l'attività investigativa repressiva è riservata all'autorità giudiziaria e alla polizia giudiziaria, l'attività di intelligence preventiva potrebbe dare luogo a interferenze con l'azione delle forze di polizia. In questo senso, le qualifiche di ufficiale e agente di pubblica sicurezza attribuite agli appartenenti ai servizi di informazione non agevolano la distinzione dei relativi ambiti di competenza.

50) Articolo 21 della legge n. 124 del 2007 e decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 marzo 2011, n. 1.

fettuato in relazione allo svolgimento di attività strettamente necessarie a una specifica operazione o volte alla tutela delle strutture e del personale del DIS o dei servizi di informazione.

2.4. Ausiliari della pubblica sicurezza

Alle diverse categorie di soggetti con qualifiche di ufficiale e agente di pubblica sicurezza si affiancano ulteriori attori che, pur non dotati di analoghe attribuzioni, sono parte integrante del più ampio paradigma della sicurezza partecipata, svolgendo una funzione collaborativa e integrativa rispetto ai compiti tradizionalmente affidati alle forze di polizia. Si tratta di veri e propri ausiliari della sicurezza – appartenenti al settore privato e privi di poteri autoritativi e coercitivi – chiamati a svolgere incarichi di natura preventiva, ai quali l'ordinamento riconduce un rilievo pubblicistico[51].

È il caso, ad esempio, delle guardie particolari giurate che, nell'esercizio delle funzioni di custodia e vigilanza dei beni mobili e immobili cui sono destinate, rivestono la qualità di incaricati di un pubblico servizio, secondo quanto previsto dall'articolo 138 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (regio decreto 18 giugno 1931, n. 773). Del resto, tali guardie svolgono servizi di sicurezza complementare di indubbio rilievo non soltanto per gli enti, le aziende e i soggetti economici a favore dei quali direttamente operano, ma anche per l'intera collettività[52]. In questo senso, risulta senz'altro utile qui richiamare l'articolo 256-*bis* del regio decreto 6 maggio 1940, n. 635[53], il quale affida alla vigilanza delle guardie particolari giurate la sicurezza negli aeroporti, nei porti, nelle stazioni ferroviarie, nelle stazioni delle ferrovie metropolitane, ad integrazione di quella assicurata dalla forza pubblica.

---

51) Cfr. C. Mosca, *Polizia privata e sicurezza complementare*, in *Rivista di polizia*, Roma, Aracne, 2009.

52) Cfr. L. Mone, *L'Amministrazione della Pubblica Sicurezza e l'ordinamento del personale*, Laurus Robuffo, Roma, 2013. Secondo l'autore "*la sicurezza complementare può* […] *essere considerata una forma qualificata di sicurezza sussidiaria, attesa la qualità di incaricato di pubblico servizio attribuita dal t.u.l.p.s.* [...] *alle guardie particolari giurate nell'espletamento delle funzioni*".

53) Approvazione del regolamento per l'esecuzione del testo unico 18 giugno 1931, n. 773, delle leggi di pubblica sicurezza. L'articolo 256-*bis* TULPS è stato inserito dall'articolo 1, comma 1, lettera g), decreto del Presidente della Repubblica 4 agosto 2008, n. 153.

Alle guardie giurate compete anche la custodia, il trasporto e la scorta di armi, esplosivi e materiali pericolosi, oltre che del contante o di altri beni o titoli di valore. Ad esse è affidata la vigilanza armata mobile e quella presso infrastrutture del settore energetico o delle telecomunicazioni, dei prodotti ad alta tecnologia, nonché di quelli a rischio di impatto ambientale. Rientra, altresì, nella loro competenza la vigilanza presso tribunali e altri edifici pubblici, installazioni militari, centri direzionali, industriali o commerciali e altre simili infrastrutture, quando speciali esigenze di sicurezza impongono che i predetti servizi siano svolti da guardie particolari giurate.

Analoghe funzioni ausiliarie a favore della sicurezza, per le quali non è richiesto l'esercizio di pubbliche potestà, possono essere riconosciute al servizio espletato dagli *steward* negli impianti sportivi[54]. Ad essi, infatti, l'articolo 6 del decreto ministeriale 8 agosto 2007 affida le attività di prefiltraggio e di filtraggio, da svolgere sotto la diretta vigilanza degli ufficiali e agenti di pubblica sicurezza, per evitare indebiti accessi nelle strutture sportive, con possibilità di effettuare controlli a campione manuali dell'abbigliamento e delle cose portate da quanti accedono agli impianti, nonché di intervenire per prevenire o interrompere condotte o situazioni potenzialmente pericolose per l'incolumità delle persone (ferma restando la segnalazione alle forze di polizia).

Tuttavia, a differenza delle guardie particolari giurate, gli *steward* non sono assistiti dal formale riconoscimento della qualità di incaricati di pubblico servizio. Il rilievo pubblicistico delle funzioni ad essi assegnate è, comunque, assicurato dalla specifica tutela penale prevista dall'articolo 6-*quinquies* della legge 13 dicembre 1989, n. 401[55], che introduce un in-

---

54) Cfr. N. Gallo - R. Massucci, *La gestione delle manifestazioni sportive in un sistema di sicurezza partecipata*, in *Annali di diritto costituzionale*, anno III, n. 4, Bononia University Press, Bologna, 2010. Per gli autori "*garantire la sicurezza in occasione di eventi che richiamano una moltitudine di persone deve basarsi su idonee condizioni ambientali e strutturali, capaci di contenere al minimo l'impiego delle forze dell'ordine e di favorire progressivamente l'azione professionale delle nuove figure sussidiarie di sicurezza*".

55) L'articolo 6-*quinquies* della legge n. 401 del 1989, stabilisce: "*chiunque commette uno dei fatti previsti dall'articolo 583-quater del codice penale nei confronti dei soggetti indicati nell'articolo 2-ter del decreto-legge 8 febbraio 2007, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2007, n. 41, nell'espletamento delle mansioni svolte in occasione delle manifestazioni sportive, è punito con le stesse pene previste dal medesimo articolo 583-quater*".

cremento di pena per i casi di lesioni gravi o gravissime riportate dagli *steward* nei servizi svolti in occasione di manifestazioni sportive.

Tra gli ausiliari della pubblica sicurezza deve menzionarsi, infine, il personale addetto ai servizi di controllo delle attività di intrattenimento e di spettacolo nei luoghi aperti al pubblico e nei pubblici esercizi, identificato con il termine "buttafuori". La legge 15 luglio 2009, n. 94, ha statuito all'articolo 3, comma 7, che l'attività del predetto personale è svolta, anche, a tutela dell'incolumità dei partecipanti agli eventi di intrattenimento e di spettacolo. L'espletamento di tali servizi non comporta, in ogni caso, l'attribuzione di pubbliche qualifiche a favore dei "buttafuori".

Si riscontra, dunque, una disciplina differenziata tra i diversi ausiliari della pubblica sicurezza che, in taluni casi, rivestono la qualità di incaricati di pubblico servizio, in altri, beneficiano di una specifica tutela penale (mentre non assumono le responsabilità tipiche dell'incaricato di pubblico servizio) e, in altri ancora, non si distinguono in alcun modo dai partecipanti alle pubbliche manifestazioni[56].

3. Le funzioni degli ufficiali e agenti di pubblica sicurezza*

3.1. Le funzioni degli ufficiali di pubblica sicurezza

Il tracciato concettuale da cui si dipanano le funzioni di pubblica sicurezza è definito dall'articolo 4 della legge n. 121 del 1981, secondo cui le "*direttive*" e gli "*ordini*" del Ministro dell'interno investono il Dipartimento – componente fondamentale dell'Amministrazione, ma dotata di autonomia soggettiva da quest'ultima – che, in linea con tali indirizzi, provvede all'*attuazione* della politica dell'ordine e della sicurezza pubblica, *dirigendo* la Polizia di Stato e *coordinando*, "*sul piano tecnico-operativo*", tutte le forze di polizia.

(*) A cura del Colonnello dell'Arma dei Carabinieri Rodolfo Santovito.

56) Cfr. C. Caruso, *I paradigmi della sicurezza partecipata*, in N. Gallo - T.F. Giupponi (a cura di), *L'ordinamento della sicurezza: soggetti e funzioni*, Milano, FrancoAngeli, 2014. Secondo l'autore sarebbe auspicabile "*una piena equiparazione legislativa dei diversi protagonisti della sicurezza partecipata all'incaricato di pubblico servizio, sulla falsa riga di quanto stabilito dal decreto-legge 59/2008 in relazione alle guardie giurate* […]".

In tale quadro, gli ufficiali di pubblica sicurezza sono, a loro volta, organi di direzione e comando con funzioni di *rappresentanza* dell'autorità di pubblica sicurezza, esercitano la vigilanza, ai fini di prevenzione, dirigono i servizi di ordine pubblico ed assicurano l'esecuzione delle disposizioni emanate dall'autorità.

Essi, inoltre, sono autorità locali di pubblica sicurezza qualora siano funzionari preposti ai commissariati distaccati di polizia con competenza in comuni che non sono capoluogo di provincia[57].

L'articolo 12 del regio decreto 31 agosto 1907, n. 690 (recante "Testo Unico della legge sugli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza")[58], sancisce un principio basilare anche dell'attuale ordinamento, ossia quello della titolarità della qualifica in capo agli ufficiali di pubblica sicurezza.

Quest'ultima è da intendersi permanente, cioè non strettamente vincolata all'incarico espletato e rivolta, senza distinzioni, a tutti i gradi della scala gerarchica[59]. Tale aspetto rende i profili di responsabilità in capo a questa figura istituzionale particolarmente elevati, differenziandola da altre quali, ad esempio, quella degli ufficiali di polizia giudiziaria che, al contrario, si realizza in virtù di un grado rivestito e/o di un incarico ricoperto.

Depone in tal senso, d'altronde, l'ampia terminologia con la quale l'articolo 1 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 recante "Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza" – *hic et hinde* TULPS – assegna all'autorità di pubblica sicurezza un ruolo di generale custodia ("*veglia al mantenimento*") di beni quali l'ordine pubblico, la sicurezza e l'incolumità dei cittadini e la tutela della loro proprietà, affidandole non solo l'osservanza di "*leggi e regolamenti generali e speciali*", promanati da ogni autorità centrale o periferica, ma una funzione generale e permanente di "*soccorso in caso di pubblici e privati infortuni*".

Il legislatore più recente non ha riservato alla figura dell'ufficiale di

---

57) Ai sensi dell'articolo 5 della legge 1 aprile 1981, n. 121 recante "Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza".

58) Che testualmente recita: "*Gli ufficiali di pubblica sicurezza si considerano permanentemente in funzione, e sono esenti dal servizio di giurato e da qualsiasi altro servizio obbligatorio, estraneo alle loro funzioni*".

59) Sia pure con i temperamenti recentemente introdotti per il personale dell'Arma dei Carabinieri e del Corpo della Guardia di finanza, rispettivamente, dall'articolo 9 e dall'articolo 28, comma 4, lettera b*)* del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 172 (in materia di "correttivi" al riordino dei ruoli delle forze di polizia) di cui si è detto al capitolo 2.

pubblica sicurezza lo stesso rilievo della richiamata disposizione di epoca *pre-costituzionale*. Infatti, al prioritario compito attribuitogli di prevenire la commissione dei reati, con la *ratio* sottesa di salvaguardare il "diritto di sentirsi ed essere sicuro" di ogni componente della realtà sociale in cui opera, non corrisponde un ambito di autonomia operativa ben definito, che appare invece relegato in un'area di confine tra la prevenzione e la repressione dei reati, in linea con la scelta dell'ordinamento di conferire all'autorità giudiziaria, proprio in tale "zona grigia", una indiscutibile primazia.

Non v'è dubbio che tale scelta risulti distonica rispetto alla necessaria inscindibilità dei concetti di *legalità* e *sicurezza*[60]. Ciò è tanto vero che la dottrina dominante riconosce alla polizia di sicurezza l'essenziale funzione di "*garantire la preservazione dell'ordine pubblico, la sicurezza personale dei singoli componenti del corpo sociale, la loro incolumità nonché l'integrità dei diritti patrimoniali*"[61].

In tale quadro, appare meritevole di una riflessione, anche *de jure condendo*, la contestuale sussistenza, in molti casi, dell'obbligo di relazionare gli esiti dell'attività di prevenzione sia all'autorità giudiziaria (ad esempio, nel caso di perquisizioni effettuate nei contesti di ordine pubblico, quali i cd. "filtraggi"), sia al dirigente del servizio di ordine e sicurezza pubblica e, dunque, all'autorità di pubblica sicurezza[62].

Sotto il profilo funzionale, la qualifica di sostituto ufficiale di pubblica sicurezza è decisamente orientata verso quella dell'ufficiale.

---

60) Aspetto che, coerentemente, consente di individuare nella *sicurezza pubblica* la tutela della sicurezza personale dei singoli cittadini, della loro incolumità e della integrità della proprietà dai pericoli derivanti da ogni comportamento illecito di singoli o di gruppi.

61) Cfr. A.M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, volume II, Jovene, Napoli, 1984, 948-949.

62) Quello degli obblighi di informazione e della necessità di una corretta delimitazione dei relativi ambiti *oggettivo* (afferente al contenuto delle comunicazioni) e *soggettivo* (riferito ai destinatari dell'obbligo e ai rispettivi beneficiari) è un tema inveterato e, nel contempo, di vibrante attualità.

Com'è noto, infatti, alcune disposizioni regolamentari anche risalenti (come, ad esempio, per l'Arma dei Carabinieri, l'articolo 237 del decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90 recante "Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare" e le discendenti istruzioni applicative) prevedono, "*indipendentemente dagli obblighi prescritti dalle norme del codice di procedura penale*", un onere di informazione (*rectius*, "notizia") alla scala gerarchica circa la *trasmissione* delle informative di reato all'autorità giudiziaria, da parte dei comandi competenti all'inoltro. Norme

Per il ruolo degli ispettori della Polizia di Stato e dei marescialli dell'Arma dei Carabinieri, l'attribuzione della qualifica ha natura vicaria, ed è direttamente connessa con la possibilità di sostituire i superiori gerarchici in caso di assenza o impedimento di questi, assumendone anche, temporaneamente, le relative funzioni ovvero per potenziare i servizi di maggiore complessità[63].

---

interne di analogo tenore disciplinano, poi, la cd. "*circolarità informativa*", consistente nella condivisione, tra uffici o reparti delle varie forze di polizia (ovvero interni alla medesima Amministrazione), di elementi di analisi della delittuosità e delle connesse attività di contrasto, nonché di dati utili ai fini del coordinamento informativo, funzionale all'azione di prevenzione e repressione dei reati.
Mentre tali disposizioni non sono state oggetto di censura e mantengono, ad oggi, piena validità, più recentemente la Corte costituzionale ha annullato l'articolo 18, comma 5, del decreto legislativo n. 177 del 2016 per *conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, nella parte in cui prevede[va] che "*il capo della polizia-direttore generale della pubblica sicurezza e i vertici delle altre forze di polizia adottano apposite istruzioni attraverso cui i responsabili di ciascun presidio di polizia interessato trasmettono alla propria scala gerarchica le notizie relative all'inoltro delle informative di reato all'autorità giudiziaria, indipendentemente dagli obblighi prescritti dalle norme del codice di procedura penale*".
Nella circostanza, il giudice delle leggi, nel riconoscere il "*coordinamento investigativo*" quale esigenza di rango costituzionale (anche attraverso "*la trasmissione di notizie relative alle indagini […] secondo un attento e ragionevole bilanciamento tra interessi e principi potenzialmente confliggenti*"), ha chiarito la necessità che il "*legittimo coordinamento informativo ed organizzativo*" tra gli uffici di polizia non trasmodi "*in una forma indebita di coordinamento investigativo, in lesione delle attribuzioni dell'Autorità giudiziaria*".
In tale quadro, le previgenti disposizioni in materia di cd. "*circolarità informativa*", cui si è fatto cenno, conservano la loro efficacia nella misura in cui presuppongono la piena osservanza degli obblighi sanciti dal Codice di procedura penale e delle relative norme di attuazione, disciplinando "*accuratamente i dati da fornire, con estrema attenzione al necessario rispetto del segreto investigativo*" (così, tra gli altri, il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Torino, nella circolare applicativa della citata pronuncia della Corte costituzionale).

63) Nel senso, l'ordinamento giuridico ha sostanzialmente recepito la quotidianità operativa dei molteplici servizi di ordine e sicurezza pubblica che, per intuibili ragioni, non sempre e ovunque registra la presenza di un ufficiale preposto al servizio, pur appositamente indicato dal Questore nell'ordinanza, ai sensi dell'articolo 37 del decreto del Presidente della Repubblica 28 ottobre 1985, n. 782 (recante "Approvazione del regolamento di servizio dell'Amministrazione della pubblica sicurezza"), in quanto indisponibile per la necessità di assolvere, contestualmente, ad altrettanto gravosi oneri (ad esempio, il funzionario di un Commissariato di pubblica sicurezza distaccato o un ufficiale dei Carabinieri Comandante di una Tenenza, di un Nucleo operativo e radiomobile/Compagnia distaccati) ovvero per ragioni contingenti che lo richiamino altrove momentaneamente, nel caso di servizi di ordine e sicurezza pubblica particolarmente prolungati.

La figura del funzionario di Polizia penitenziaria, con esclusiva qualifica di sostituto ufficiale, risponde invece ad altre esigenze e va evidentemente inscritta nella logica del sistema della pubblica sicurezza nell'ambito della esecuzione penale, da cui discende l'attribuzione di funzioni connesse con la prevenzione di "*eventi critici*" nell'ambiente penitenziario[64].

Laddove si verifichino specifici casi, pertanto, una volta comunicato l'evento all'autorità di pubblica sicurezza, spetta a quest'ultima la sua immediata "presa in carico", non sussistendo alcuna riserva per l'Amministrazione penitenziaria ove l'entità degli accadimenti oltrepassi i canoni dell'ordinaria gestione all'interno degli istituti[65].

Fuori da tali evenienze, i funzionari di Polizia penitenziaria adempiono a compiti ordinari, quale la notifica a persone detenute di provvedimenti relativi alle misure di prevenzione personali[66], per (implicita) delega dell'autorità di pubblica sicurezza competente al funzionario *in quanto* sostituto ufficiale. In merito a tali specifiche attribuzioni, è stato talvolta auspicato un intervento chiarificatore, anche a livello regolamentare.

In ultimo, corre l'obbligo di un cenno alla tematica dell'attribuzione della qualifica di ufficiale di pubblica sicurezza ai comandanti di Stazione dell'Arma dei Carabinieri.

Tale conferimento, in specie ai comandanti di Stazione territoriale, è ritenuto funzionale all'assolvimento dei compiti ordinariamente svolti in

---

64) Che, invero, non prevede l'attribuzione della qualifica di ufficiale di pubblica sicurezza nemmeno al direttore delle strutture restrittive, cui peraltro detti funzionari non risultano legati da alcun vincolo gerarchico.

65) Conseguentemente, in caso di intervento dell'ufficiale inviato dal Questore, il funzionario di Polizia penitenziaria e il personale di polizia da lui dipendente, proprio in virtù di quanto previsto dalla legge n. 121 del 1981 e della conferita qualifica di sostituto ufficiale, devono porsi a disposizione del primo e sono tenuti all'osservanza degli ordini ricevuti in costanza dell'evento critico. L'articolo 66, comma 5 della legge n. 121 del 1981 dispone, infatti, che: "*Gli appartenenti ai ruoli della Polizia di Stato, dell'Amministrazione civile dell'interno nonché delle altre forze di polizia e delle altre amministrazioni dello Stato sono tenuti all'osservanza delle disposizioni loro impartite in ragione della funzione da essi esercitata nell'ambito dell'organizzazione centrale e periferica dell'Amministrazione della pubblica sicurezza*".

66) Quali, ad esempio, l'avviso orale, il rimpatrio con foglio di via obbligatorio, la sorveglianza speciale di pubblica sicurezza o il divieto di soggiorno in un determinato comune o in più comuni o una provincia.

tale incarico. Infatti, la capillare diffusione dei suddetti reparti comporta che, sovente, si tratti dell'unico presidio territoriale di polizia, peraltro significativamente distante sia dal più vicino Commissariato di pubblica sicurezza, sia dalla competente Compagnia Carabinieri (i cui responsabili rivestono la qualifica di ufficiale di pubblica sicurezza).

Tra le funzioni demandate agli ufficiali, che maggiormente caratterizzano la figura del Comandante di Stazione dell'Arma dei Carabinieri, si segnalano la composizione bonaria dei privati dissidi[67], la contestazione, su delega del Questore, dei motivi che hanno dato luogo alla misura di prevenzione personale dell'avviso orale[68] e gli accertamenti preliminari all'ammonimento del Questore per presunti fatti di violenza domestica[69].

Nel merito, l'ipotesi appare condivisibile. Se, infatti, il principio di *prossimità istituzionale* è strettamente connaturato al moderno modello di sicurezza, non può non giudicarsi in linea con esso la possibilità di conferire a una fascia più consistente di personale delle forze di polizia un pieno titolo giuridico per promuovere presso l'autorità di pubblica si-

---

67) Secondo la procedura disciplinata dagli articoli 5 e 6 del regio decreto 6 maggio 1940, n. 635, recante il "Regolamento per l'esecuzione del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza".

68) Nessun problema sembra porsi con riferimento alle prerogative nella gestione dell'ordine pubblico, nella considerazione che gli articoli 22 e 24 del TULPS già riconoscono ai sottufficiali dei Carabinieri la potestà di scioglimento di una riunione allorquando non siano presenti ufficiali. Viene, piuttosto, in rilievo la facoltà di portare, senza licenza, le armi (articoli 42 e 73 del regio decreto n. 635 del 1940).

69) In quest'ultima materia, la decretazione d'urgenza ha inteso rafforzare forme di intervento anticipato, prevedendo la possibilità, per la persona offesa, fino alla proposizione della querela, di esporre i fatti all'autorità di pubblica sicurezza avanzando richiesta di ammonimento nei confronti dell'autore. L'autorità di pubblica sicurezza, ricevuta la richiesta, può assumere informazioni dagli organi investigativi e sentire le persone informate dei fatti per valutare la fondatezza dell'istanza (ai sensi dell'articolo 8 del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11).
È fatto altresì obbligo, per le forze dell'ordine che ricevano notizia di ipotesi di reato relative ad atti persecutori, di fornire alla vittima tutte le informazioni relative ai centri antiviolenza presenti sul territorio e, in particolare, nella zona di residenza della stessa, mettendola in contatto con i predetti centri, qualora ne faccia espressamente richiesta (articolo 11). È nel solco di tali disposizioni che si inquadra la "tutela anticipata" per i reati di genere stabilita dal cd. "Codice Rosso" (legge n. 69 del 2019), incidendo tuttavia direttamente sulla disciplina delle indagini preliminari e, quindi, sull'attività di polizia giudiziaria.

curezza la complessa procedura della composizione dei dissidi (la cui valenza è amplificata dal suo ruolo naturalmente deflattivo) e poi darvi effettivo corso (con la convocazione delle parti, la spiegazione della questione giuridica sottesa, l'adozione di provvedimenti conservativi che prevengano eventuali incidenti, la sottoscrizione di un verbale ostensibile in giudizio). Per di più, la possibilità di contestazione diretta dell'avviso orale del Questore esalterebbe ulteriormente la funzione protagonista sul territorio, nonché le potenzialità dei reparti posti ai minori livelli ordinativi dell'Arma nell'utile attività connessa con le misure di prevenzione, potenziandone i profili di operatività. Con riferimento alla violenza domestica, invece, attesa la particolare qualificazione umana e professionale richiesta per il migliore esercizio delle richiamate attività e incombenze a beneficio della vittima e della verità, parrebbe davvero illogico privarsi dell'aderenza e sensibilità connaturata nel Comandante di Stazione dell'Arma.

In ultimo, indipendentemente dagli orientamenti dottrinali in ordine alla figura "ibrida" dei sostituti ufficiali, di cui si è detto, non può non sottolinearsi la necessità di una revisione generale delle funzioni di pubblica sicurezza nel loro complesso e con particolare riguardo al ruolo degli ufficiali, la cui disciplina risente di una legislazione datata e dispersiva, che meriterebbe, per l'assoluta rilevanza dei contenuti e delle connesse responsabilità, una raccolta organica e coordinata di disposizioni normative.

Tale auspicata revisione, oltre a ridefinire le funzioni della pubblica sicurezza quale fondamentale e irrinunciabile baluardo della civile convivenza, dovrebbe anche concretizzarsi in un consequenziale sviluppo della relativa manualistica, così da rendere ben definiti, conoscibili e facilmente accessibili l'attività, le funzioni e le "buone pratiche" professionali che competono agli operatori del settore. Non diversamente da quanto, peraltro, è stato già normato per l'ufficiale e agente di polizia giudiziaria.

3.2. Le funzioni degli agenti di pubblica sicurezza

Gli agenti di pubblica sicurezza svolgono compiti esecutivi alle dipendenze degli ufficiali di pubblica sicurezza. Pertanto, il carattere distintivo dell'appartenenza a tale categoria è l'*esercizio diretto* della funzione

di polizia di sicurezza, con la relativa potestà coercitiva finalizzata alla vigilanza, tutela e garanzia dell'ordine e della sicurezza pubblica[70].

Lo svolgimento di tale delicata funzione è declinato, in primo luogo, come potere di accesso, in qualunque ora, nei locali destinati all'esercizio di attività *soggette ad autorizzazioni di polizia* per assicurarsi dell'adempimento delle prescrizioni imposte dalla legge, dai regolamenti o dall'autorità (articolo 16 TULPS), nonché di accesso alle sedi dei produttori, importatori, gestori e detentori di apparecchi e congegni per giochi leciti, per effettuare i relativi controlli (articolo 38 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, cd. "Finanziaria 2001").

Ne deriva la possibilità di richiedere l'esibizione dei registri previsti dalla legge (articoli 35, 55, 109, 115, 120, 128 e 133 TULPS), di ordinare la sospensione o la cessazione di spettacoli pubblici e, se occorre, lo sgombero del locale nel caso di tumulto, disordine o pericolo per l'incolumità pubblica, ovvero in caso di offese alla morale e al buon costume (articolo 82 TULPS).

Ulteriori profili connessi con l'esercizio di poteri coercitivi sono l'invito a comparire davanti all'autorità di pubblica sicurezza o ai suoi rappresentanti (articolo 15 TULPS), il fermo di identificazione, l'accompagnamento in ufficio (di chiunque, richiestone, rifiuti di fornire le proprie generalità, con facoltà di trattenerlo per il tempo necessario all'identificazione e comunque per non più di ventiquattro ore, *ex* articolo 11 del decreto-legge 21 marzo 1978, n. 59 recante "Norme penali e processuali per la prevenzione e la repressione di gravi reati"), la richiesta di esibizione della carta d'identità a fini identificativi alle persone pericolose o sospette (articolo 4 TULPS).

Infine, è nel potere degli agenti di pubblica sicurezza procedere, nei casi d'urgenza, all'immediato ritiro cautelare delle armi, dandone immediata comunicazione al Prefetto (articolo 39, comma 2, TULPS).

Nell'esercizio delle proprie attività, gli agenti di pubblica sicurezza sono anche pubblici ufficiali, con la conseguente tutela penale prevista per questi ultimi.

---

70) Risale innanzitutto in capo a tali figure la possibilità di usare legalmente la forza, sia pure come "*extrema ratio*", rispetto alle condotte umane che hanno superato i limiti previsti dalla Costituzione nell'esercizio delle libertà riconosciute e che, ponendosi in contrasto con le previsioni del quadro normativo, mettono in pericolo l'esercizio delle altrui libertà.

Fino al 2008, nonostante la continua evoluzione normativa, i compiti e i poteri degli agenti di pubblica sicurezza erano rimasti ancorati al TULPS e, ancor prima, al regio decreto n. 690 del 1907.

Pertanto, nel dubbio sulla natura di alcune autorizzazioni (se si trattasse o meno di *autorizzazioni di polizia*), la legittimazione dei controlli era individuata piuttosto nell'articolo 13 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (recante "Modifiche al sistema penale"), che attribuisce un *potere di ispezione* agli organi addetti all'osservanza delle disposizioni che prevedono, in caso di violazione, una *sanzione amministrativa pecuniaria*[71].

Ne era derivato un sistema articolato, in cui non era sempre facile individuare le materie in ordine alle quali permanevano poteri di controllo in capo agli operatori di pubblica sicurezza.

Con il regolamento del 7 aprile 2008, n. 104[72] è stato chiarito che gli agenti di pubblica sicurezza "*esercitano i controlli di cui all'articolo 16 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, nei luoghi e sui mezzi comunque utilizzati*" per l'esercizio delle attività puntualmente elencate negli articoli di legge, evitando così ogni possibile equivoco o diversità di interpretazione sui controlli (che la norma consente solo "*limitatamente alle attività elencate*" ai sensi dell'articolo 4)[73].

Pertanto, oltre a quanto previsto dal TULPS e dalle norme speciali, gli agenti di pubblica sicurezza possono effettuare controlli nei confronti delle attività individuate dal citato regolamento e soggette a diversa autorizzazione, con particolare riguardo alla prevenzione dei delitti di ricetta-

---

71) Per di più, per numerose attività originariamente soggette ad autorizzazione di polizia, la competenza è stata progressivamente trasferita agli enti locali, prevedendo talvolta, in un'ottica di semplificazione amministrativa, soltanto l'obbligo della segnalazione certificata di inizio attività (cd. "SCIA"), in luogo della licenza.

72) Adottato in attuazione della legge 26 marzo 2001, n. 128 (recante "Interventi legislativi in materia di tutela della sicurezza dei cittadini").

73) Nel preambolo del citato regolamento del 2008 è, inoltre, opportunamente richiamato l'articolo 220 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (recante "Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale"), secondo il quale "*quando nel corso di attività ispettive o di vigilanza previste da leggi o decreti emergono indizi di reato, gli atti necessari per assicurare le fonti di prova e raccogliere quant'altro possa servire per l'applicazione della legge penale sono compiuti con l'osservanza delle disposizioni del codice*". Tale espressa previsione richiama le considerazioni già svolte in ordine alla "duplice" responsabilità delle funzioni di pubblica sicurezza, in relazione al contestuale obbligo di comunicazione all'autorità giudiziaria.

zione, riciclaggio e reimpiego dei beni di provenienza illecita o di quelli concernenti armi (comprese quelle batteriologiche e le sostanze radioattive) ed esplosivi[74].

Nel tempo, il dibattito dottrinale intorno agli agenti di pubblica sicurezza ha fatto emergere taluni aspetti meritevoli di approfondimento.

Il primo ha riguardato la qualificazione di agente di pubblica sicurezza attribuita agli ufficiali del Corpo della Guardia di finanza, parzialmente motivabile con la funzione di "*concorso*" resa nei servizi di ordine pubblico ai reparti mobili della Polizia di Stato e ai reggimenti e battaglioni dell'Arma dei Carabinieri[75].

Il secondo aspetto, comune anche agli ufficiali di pubblica sicurezza, riguarda l'opportunità di adottare una disciplina normativa organica, speculare a quella in vigore per la polizia giudiziaria, che costituirebbe un positivo modello per la riorganizzazione e compiuta definizione dell'attività di pubblica sicurezza.

---

74) Circa questi ultimi, viene presa in considerazione l'intera gamma delle correlate attività (produzione, fabbricazione, importazione esportazione, deposito e trasporto).
Con riferimento alla prevenzione dei delitti di riciclaggio, va precisato che i locali interessati ai controlli sono quelli destinati al recupero di crediti e alla custodia e trasporto valori, commercio di cose antiche, preziosi, esercizio di case d'asta o gallerie d'arte, commercio di oro e oggetti preziosi, nonché case da gioco. L'accesso è stato esteso anche ai luoghi dove si svolge mediazione creditizia e alle agenzie di attività finanziarie.
Tra i controlli diretti alla prevenzione dei delitti di ricettazione o di reimpiego dei beni di provenienza illecita, si segnalano quelli relativi al noleggio e alla demolizione di veicoli, all'esercizio delle scommesse, al commercio di audiovisivi, ai servizi postali, alle agenzie d'affari, ai monte pegni, alle esposizioni, mostre, fiere campionarie, televendite e agenzie per la compravendita di beni mobili registrati o di altri beni, anche usati, di valore superiore a 300 euro.
Per tutte queste attività il Prefetto, "*per motivate esigenze di ordine e sicurezza pubblica*", può richiedere all'organo competente al rilascio del provvedimento autorizzatorio la relativa sospensione o la revoca, oppure la cessazione dell'attività eventualmente esercitata in assenza di questo (articolo 17, comma 4, legge n. 128 del 2001).

75) Tali risalenti considerazioni, acquistano attualità sulla scorta delle disposizioni del decreto del Ministro dell'interno del 15 agosto 2017 che, nel dare attuazione a quanto stabilito dagli articoli 2-5 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177 (recante "Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a*)*, della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche"), definisce, tra l'altro, i profili di "*responsabilità preminente*" del Corpo in tema di sicurezza nella circolazione dell'euro e degli altri mezzi di pagamento e, "*in via esclusiva*", le funzioni operative di sicurezza del mare.

Il tema assume particolare rilievo in un momento storico nel quale il significato stesso della concezione di pubblica sicurezza parrebbe, di fatto, riconfigurato in una materia non più di esclusiva competenza delle forze dell'ordine, bensì in un patrimonio consapevole di tutte le componenti sociali e istituzionali, bene comune irrinunciabile da gestire e tutelare *insieme*, nell'ottica di una moderna sicurezza di *prossimità* e di *comunità*.

In questa trasformazione, nella quale la sicurezza consente l'esercizio delle libertà in un sistema di tutela partecipata, gli agenti di pubblica sicurezza, sotto la direzione degli ufficiali di pubblica sicurezza, continuano ad essere chiamati al gravoso compito di garantire e tutelare l'ordine e la sicurezza pubblica intesa come condizione di pacifica convivenza. Ne discende l'importanza di una ridefinizione di ruoli e funzioni, con il conseguente aggiornamento delle discipline e delle procedure, anche in rapporto alle funzioni ausiliarie svolte dagli operatori[76] che, a livello centrale e periferico, concorrono in varia misura a completare il quadro dell'attuale sistema di pubblica sicurezza sul territorio nazionale, a testimonianza di una estensione avvenuta sul piano sociale e civico più che istituzionale e tradizionale e che, con particolare riferimento alla missione di controllo del territorio, si traduce nella possibilità di fruire di più "sensori", capaci di intercettare con particolare sensibilità le tipicità locali e promuovere i necessari interventi[77].

3.3. Il rapporto tra ufficiali e agenti di pubblica sicurezza

Con riferimento alle funzioni, ufficiali e agenti di pubblica sicurezza

76) Le funzioni ausiliarie di pubblica sicurezza sono attribuite al personale della Polizia municipale e locale ai sensi dell'articolo 5 della legge 7 marzo 1986, n. 65 (recante "Legge quadro sull'ordinamento della polizia municipale"), mentre diffuse disposizioni normative individuano altri "*servizi ausiliari dell'attività di polizia*" (si veda, ad esempio, l'articolo 2, comma 2, del decreto-legge 12 novembre 2010, n. 187, recante "Misure urgenti in materia di sicurezza" in tema di competizioni sportive, con riferimento alla figura dei cd. "*steward*").

77) Il riferimento è alle numerose categorie di attori (di cui si è detto nei capitoli precedenti), che si affiancano agli agenti di pubblica sicurezza nel più ampio paradigma della sicurezza partecipata, con funzioni di collaborazione e integrazione rispetto ai compiti tradizionalmente affidati alle forze di polizia e, in particolare, al cittadino (sia pure con i dovuti tem-

si distinguono in quanto i primi svolgono funzioni direttive, i secondi esecutive, fatti salvi i casi di sostituzione dei primi, in loro assenza.

È l'articolo 3, lettera c*)*, della legge n. 121 del 1981 ad attribuire ad entrambi (ufficiali ed agenti) l'*esercizio* delle funzioni dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, sotto la direzione delle autorità centrali e provinciali.

Dette funzioni, tuttavia, non sono tra loro esattamente delineate nei rispettivi contenuti. In altri termini, non ne sono precisati i limiti spaziali e temporali, né si rinvengono, nelle fonti normative, le attribuzioni ad essi specificamente demandate in ragione delle rispettive qualifiche possedute.

Tra le attività conferite in via esclusiva agli ufficiali, come si è detto, vi è la composizione dei privati dissidi[78].

Discorso diverso potrebbe essere riferito, *de jure condendo*, ad attività di assunzione di informazioni o "interrogatori", ipotizzabili anche in materia di pubblica sicurezza, attribuendole all'ufficiale con facoltà di delega nei confronti degli agenti, prevedendo altresì rimedi idonei a compensare, in chiave solidaristica, gli effetti pregiudizievoli derivanti da condotte dolose o gravemente negligenti da parte degli operatori, sulla falsa riga di quanto oggi icasticamente previsto, nel procedimento penale[79].

Per quanto concerne le altre attività attualmente previste, non è effettuato alcun discernimento fra gli ufficiali e gli agenti, rilevando, conseguentemente, l'unico distinguo fra le mansioni *direttive* o *dirigenziali* dei primi e quelle *esecutive* dei secondi.

Tuttavia, le attività di pubblica sicurezza, seppur non necessariamente differenziantesi nel loro concreto espletamento, si estrinsecano in atti che comportano conseguenze ed effetti di diritto connessi con l'identità del loro autore, rendendone opportuna una generale rivalutazione, in relazione alle esigenze da garantire.

---

peramenti legati alla non legittimazione all'uso democratico della forza pubblica ove necessaria a far rispettare la legge), già capace di fornire un contributo decisivo nel contrasto al terrorismo interno degli anni settanta, e oggi "co-produttore" del bene sicurezza, a tutela di quella coesione sociale senza la quale sarebbero inevitabili le fratture e verrebbe ad essere insidiata l'unità nazionale.

78) Si fa riferimento all'articolo 1 TULPS e agli articoli 5 e 6 del regio decreto n. 635 del 1940.

79) Dall'articolo 314 del Codice di procedura penale, che postula il diritto all'equa riparazione nel caso di proscioglimento per insussistenza del fatto o irrilevanza penale.

3.4. Il rapporto tra gli ufficiali/agenti e l'autorità di pubblica sicurezza

Se il *discrimen* tra le funzioni degli ufficiali e quelle degli agenti è correlato alla connotazione *direttiva* o *dirigenziale* dei primi e a quella *esecutiva* dei secondi, con riferimento alle autorità di pubblica sicurezza va detto che la peculiarità delle loro attribuzioni è il loro maggior rilievo ed estensione rispetto a quelle attribuite agli ufficiali[80].

Infatti, oltre alla direzione e responsabilità dei servizi di polizia di sicurezza, alle autorità compete anche il potere di emanare, nel proprio ambito, provvedimenti di polizia (ordini, autorizzazioni, ordinanze, decreti, ecc.), che costituiscono atti normativi con effetti giuridici propri e diretta incidenza sulle situazioni giuridiche dei cittadini.

Nel modello normativo *pre-costituzionale* (risalente, in prevalenza, alla legge 21 agosto 1901, n. 409), agli ufficiali e agli agenti di pubblica sicurezza era attribuita l'esecuzione di un "*servizio*", dipendente direttamente dal Ministero dell'interno e, subordinatamente, dai Prefetti e dai Sottoprefetti, cui competeva la direzione del servizio medesimo[81]. Le funzioni degli uffici di vertice della pubblica sicurezza erano rigorosamente distinte da quelle degli ufficiali di polizia giudiziaria[82] e il Questore non era una autorità di pubblica sicurezza, bensì esclusivamente un ufficiale di pubblica sicurezza.

Tuttavia, l'articolo 34 della citata legge, con riguardo ai compiti degli ufficiali e agenti[83], recava un'elencazione di attribuzioni talmente generica ed estesa da ricomprendere anche quelle tradizionalmente ricondotte all'ambito della polizia giudiziaria (quasi anticipando un più recente approdo

---

80) Cfr. E. Bonichi, *Le leggi di pubblica sicurezza*, volume I, Ed. Piazza Navona, Roma, 1986, 34.

81) Come previsto dall'articolo 1 (già articolo 1 della legge 21 agosto 1901, n. 409), nella parte in cui prevedeva che: "*Il servizio di pubblica sicurezza dipende dal Ministero dell'interno e, subordinatamente, dai prefetti e dai sottoprefetti, ed è eseguito, sotto la loro direzione, dagli ufficiali e dagli agenti di pubblica sicurezza, coadiuvati da un personale d'ordine e di servizio*".

82) In proposito, l'articolo 2 (già articolo 2 della legge n. 409 del 1901), stabiliva: "*Sono Ufficiali di pubblica sicurezza gli ispettori generali, i questori, i vice questori, i commissari, i vice commissari e i delegati. Gli Ufficiali di pubblica sicurezza, eccettuati gli Ispettori generali, i Questori ed i vice questori sono Ufficiali di polizia giudiziaria*".

83) Che testualmente recita: "[...] *vegliano al mantenimento dell'ordine pubblico, all'incolumità e alla tutela delle persone e delle proprietà, in genere alla prevenzione di reati, rac-*

dottrinale che non ritiene così netti i limiti fra le funzioni di prevenzione e di repressione[84]).

In tale contesto, il ruolo prioritario veniva assegnato al mantenimento dell'ordine pubblico, per il tramite dei Corpi militarizzati, strumenti dell'ordine costituito necessariamente posti, dall'ordinamento e dalla comunità sociale, in un rapporto di rappresentanza dello stesso e di separatezza rispetto ai cittadini. La sicurezza è "*pubblica*" in quanto concerne tutto il popolo, non perché ad esso appartiene; l'incolumità e la tutela di cui al citato articolo 34 sono menzionate, difatti, con riferimento alle *persone* così come alle *proprietà*. Pertanto, le persone costituiscono l'oggetto della tutela accordata dalla norma, in un contesto che non ne riconosce ancora la soggettività, i diritti e le libertà che verranno poi sanciti dalla Costituzione.

Nell'assetto *post-costituzionale*, da un concetto ideale/normativo di pubblica sicurezza, basato sui principi di uno *Stato-ordinamento* che governa e controlla la realtà sociale, senza spazi per la partecipazione attiva di altri soggetti, si passa a quello di uno *Stato-persona*, nel quale il mantenimento dell'ordine pubblico, che costituisce parte importante della pubblica sicurezza, non significa mantenimento dell'ordine costituito, ma contemperamento degli interessi e diritti complessivamente in gioco.

La legge n. 121 del 1981, muovendosi lungo questa traiettoria, ha inteso strutturare un innovativo e lungimirante assetto ordinamentale delle forze preposte alla tutela della pubblica sicurezza, intesa come *garanzia* dell'esercizio dei diritti dei cittadini, accomunando e sublimando componenti originariamente eterogenee in un nuovo tratto identitario: l'appartenenza all'Amministrazione della pubblica sicurezza, in cui confluiscono autorità, ufficiali e agenti, nell'ambito di rapporti che hanno dimensione funzionale[85].

---

colgono 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 provincie e dei comuni, come pure delle ordinanze delle pubbliche autorità; prestano soccorso in casi di pubblici e privati infortuni".

84) Cfr. C. Mosca, *La sicurezza come diritto di libertà*, Cedam, Padova, 2012, 97.

85) Non più, quindi, un'Amministrazione di polizia in senso tradizionale, separata dalla società e strumento di conservazione del potere da parte della classe di governo del momento, ma una vera e propria Amministrazione di garanzia che, illuminata dal testo costituzionale, è inequivocabilmente devoluta al servizio dei cittadini e delle istituzioni democratiche repubblicane.

L'originario concetto di pubblica sicurezza[86], che aveva una estensione molto ampia ed arrivava a comprendere nell'attività di polizia anche quella amministrativa, appare superato dal nuovo assetto costituzionale.

La stessa Consulta ha distinto l'attività di pubblica sicurezza da quella di polizia amministrativa facendo rientrare nella prima quanto ha attinenza con l'ordine pubblico[87], con un orientamento che sarà ripreso dalla legislazione[88], oltre che da successivi pronunciamenti[89], anche dopo la riforma

---

La legge, quindi, opera *in primis* una distinzione formale e sostanziale fra l'*Amministrazione* della pubblica sicurezza e la *pubblica sicurezza*: la prima è il comparto di cui il Ministro dell'interno si avvale innanzitutto per l'attuazione delle politiche di ordine e sicurezza pubblica e nei caratteri di duttilità (da intendersi come naturale propensione all'adeguamento, all'ammodernamento) e pluralità vanta i propri punti di forza; la seconda, invece, è un concetto che prescinde dal riferimento a qualsivoglia struttura, ove confluiscono politiche di sicurezza, quali quelle sociali, che non rientrano nella competenza dell'amministrazione della pubblica sicurezza.

86) Cfr. O. Ranelletti, in *Archivio Giuridico*, LX (1898), 432 e ss. e LXI, 3 e ss., e che ora può leggersi in Id., *Scritti scelti*, Napoli, 1992, 129 e ss. Quivi si distingue tra la polizia di sicurezza, da intendersi come "*l'attività intesa a evitare le violazioni dirette e immediate dei diritti dei cittadini e dei poteri dello Stato*" e la polizia amministrativa che è, invece, "*l'attività intesa a tutelare tali posizioni solo indirettamente e mediatamente, essendo finalizzata in via diretta a tutelare i beni che di queste posizioni sono l'oggetto*". Per l'autore, la polizia amministrativa è "*una polizia accessoria ai singoli rami dell'attività dell'amministrazione pubblica*", in quanto costituita da "*l'insieme di quelle attività [...] immanenti ai singoli rami dell'amministrazione, e che servono alla difesa dei vari speciali interessi comuni, i quali vengono curati in questi singoli rami*".

87) Cfr. Corte cost., n. 218 del 1998: "*Le prime [...] riguardano le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico e, pertanto, si riferiscono alle attività tradizionalmente ricomprese nei concetti di polizia giudiziaria e di quella di pubblica sicurezza (in senso stretto), le altre invece concernono le attività di prevenzione o di repressione dirette a evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati alle persone o alle cose nello svolgimento di attività ricomprese nelle materie sulle quali si esercitano le competenze regionali (sanità, turismo, cave e torbiere, ecc.), senza che ne risultino lesi o messi in pericolo i beni o gli interessi tutelati in nome dell'ordine pubblico. In altri termini, al fine di decidere se un determinato potere rientri nelle competenze di polizia amministrativa che sono state trasferite o delegate alle regioni, occorre applicare un duplice criterio: a) verificare se le funzioni di polizia in contestazione accedano ad una delle materie trasferite o delegate alle regioni; b) accertare che gli interi beni che si intende tutelare con le funzioni di cui si tratta non rientrino in quelli compresi nel concetto di ordine pubblico*".

88) L'articolo 159 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (recante "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazio-

del Titolo V sulla disciplina delle autonomie locali, approvata con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (a seguito di referendum confermativo del 7 ottobre 2001).

Peraltro, il legislatore, pur riconoscendo forme di sicurezza partecipata, non attribuisce agli organi esponenziali delle stesse alcuna titolarità all'esercizio di funzioni di pubblica sicurezza in senso stretto[90], che rimangono così circoscritte ai soggetti individuati[91].

Ma quale rapporto intercorre tra i principali protagonisti dell'Amministrazione della pubblica sicurezza? Per rispondere a tale quesito, deve preliminarmente osservarsi che i soggetti di cui all'articolo 3 della legge n. 121 del 1981 si distinguono a seconda che la qualifica sia loro conferita a titolo *permanente* o *transitorio*, ovvero in relazione alle funzioni da espletare.

Come precedentemente evidenziato, le qualifiche giuridiche di ufficiale e di agente sono, infatti, di norma[92], attribuite in via permanente in relazione al grado e con riferimento ai precipui compiti demandati alle sin-

---

ne del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59"), precisa che le funzioni e i compiti amministrativi relativi all'ordine pubblico e alla sicurezza pubblica "*concernono le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale*" nonché "*la sicurezza delle istituzioni, dei cittadini a dei loro beni*".

89) Cfr. sentenza 25 luglio 2001, n. 290.
Al riguardo, tra le ulteriori decisioni che:
– escludono la competenza statale, *ex plurimis*: 13 gennaio 2002, n. 407 (sulla sicurezza ambientale), 13 gennaio 2004, n. 6 (in tema di approvvigionamento energia elettrica), 1 giugno 2004, n. 162 (sulla sicurezza alimentare), 10 marzo 2005, n. 95 (sulla sicurezza tecnica in tema di abolizione del libretto di idoneità sanitaria);
– affermano la competenza statale, *ex multis*: 13 giugno 2006, n. 222 (sul rischio di aggressione di animali), 22 giugno 2006, n. 237 (sui giochi d'azzardo e non, se producono vincite), 7 marzo 2008, n. 51 (sulla sicurezza aeroportuale).

90) Con riferimento al principio di *sussidiarietà verticale* e alle competenze del Sindaco, la scelta del livello statale della competenza in materia di sicurezza pubblica giustifica il suo agire quale ufficiale di Governo *e non* come capo dell'Amministrazione locale. Questi è, pertanto, sottoposto al potere degli organi dello Stato (nella fattispecie, il Prefetto).

91) Salvo che nelle materie dell'immigrazione, dell'ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale, in base a quanto previsto dall'articolo 118, comma 3 Cost. nella parte in cui prevede che "*la legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117*".

92) Fatti salvi i casi in cui tale qualifica viene attribuita non in via permanente. Ciò avviene ai sensi dell'articolo 3, comma 4 del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 197 (recante

gole forze di polizia, differentemente da quanto avviene per le qualità di autorità centrali e provinciali di pubblica sicurezza, per le quali, al cessare della funzione, corrisponde anche la perdita della qualifica.

Laddove la *direzione* dei servizi di ordine pubblico è una funzione esplicitamente demandata agli ufficiali di pubblica sicurezza[93], la *responsabilità* tecnico-operativa di detta attività è del Questore, così come la *responsabilità* politico-amministrativa è del Prefetto.

La brillante intuizione sottesa alla legge n. 121 del 1981 – ovvero quella di dover disciplinare l'amministrazione della pubblica sicurezza come una entità *soggettiva*, funzionalmente diretta alla realizzazione delle politiche di sicurezza individuate dal potere esecutivo – imponeva strumenti di gestione parimenti innovativi. Di qui l'origine dei principi della direzione unitaria e del coordinamento, particolarmente idonei a ricondurre la pluralità degli attori ad unità, mediante la primazia riconosciuta al soggetto coordinatore, *primus inter pares* chiamato a ricomporre le diversità attraverso un tenace e raffinato esercizio di una "pazienza democratica", facilitata dall'autorevolezza e abilità delle autorità coordinate.

In tale approdo progettuale è possibile così apprezzare non l'ordinare ma il coordinare, espressione di relazioni tra soggetti istituzionali posti sullo stesso piano e orientati a rispettare la reciproca autonomia, disponibili ad affrontare insieme i problemi, a ricercare in modo unitario le soluzioni e a trovare i raccordi necessari per impedire diseconomie.

"Attuazione dell'articolo 3 della legge 6 marzo 1992, n. 216, in materia di riordino delle carriere del personale non direttivo della Polizia di Stato"), secondo cui "*gli ispettori superiori-sostituti ufficiali di pubblica sicurezza, oltre quanto già specificato, sono diretti collaboratori dei commissari e dei dirigenti della Polizia di Stato, coordinando anche l'attività del personale del ruolo degli ispettori, e sostituiscono i superiori gerarchici – ove non rivestano la qualità di autorità di pubblica sicurezza – in caso di assenza o impedimento di questi, assumendo anche la qualità di ufficiale di pubblica sicurezza*". Inoltre, la qualifica di agente di P.S. può essere conferita, in modo eccezionale e temporaneo, ai conducenti di veicoli in uso ad alte personalità che rivestono incarichi istituzionali di governo, come sancito dall'articolo 5-*bis*, del decreto-legge 6 maggio 2002, n. 83 (recante "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza personale ed ulteriori misure per assicurare la funzionalità degli uffici dell'Amministrazione dell'interno"), convertito con legge 2 luglio 2002, n. 133.

93) Cfr. articolo 22 TULPS: "*Ai funzionari della Polizia di Stato e, in loro assenza, ad ufficiali o sottufficiali dell'Arma dei Carabinieri, compete la direzione dei servizi di ordine pubblico*".

Tale struttura organizzativa, precipitato di una concezione altamente democratica ispirata dal solo servizio alla causa comune, è risultata essenziale nel contesto dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, connotata dalla pluralità degli attori coinvolti nel raggiungimento degli obiettivi della sicurezza, dall'appartenenza di questi ad organismi e strutture autonome (dal punto di vista ordinamentale ed organizzativo) e dalla complessità della funzione, che coinvolge trasversalmente più Amministrazioni, compendiandole tutte in una dimensione dove operano armonicamente diversi apparati, strutture e soggetti, con evidente ridondanza in termini di accrescimento del servizio reso alla comunità dei cittadini.

In tale quadro, il modello gerarchico sopravvive con esclusivo riferimento a quei soggetti che, in virtù di esplicite disposizioni normative, vengono posti in posizione subordinata rispetto ad altri, titolari del potere sul piano *ordinamentale*, come avviene tra il Ministro dell'interno, il Capo della Polizia, il personale addetto al Dipartimento, il Prefetto per la gestione politico-amministrativa, il Questore per la gestione tecnico-operativa e, in sede esecutiva, gli ufficiali e agenti di pubblica sicurezza.

È pacifico, invece, che tale rapporto non sussista tra le autorità di pubblica sicurezza e altri attori istituzionali, quali i vertici delle forze di polizia incardinate presso i diversi dicasteri, rispetto ai quali viene, appunto, in soccorso il modulo virtuoso del coordinamento, teso, nella sua tradizionale accezione[94], a garantire il funzionamento di strutture complesse e articolate che, nella loro gestione e per gli obiettivi da raggiungere, vedono coesistere momenti di *verticalizzazione* (tipici delle strutture gerarchiche) e dimensioni *orizzontali* tipiche dello schema funzionale, fungendo così da moltiplicatore dell'efficienza delle singole Amministrazioni gerarchicamente organizzate e strutturate.

Nel riconoscere il regime di autonomia organizzativa dei diversi soggetti istituzionali che concorrono alla sicurezza pubblica, il coordinamento ne esalta le potenzialità mediante i procedimenti di partecipazione e di acquisizione preliminare del consenso e la realizzazione di *intese* sugli obiet-

94) Ovvero quale "*potestà di ordine avente una pluralità di destinatari, con cui si assegna a ciascuno un compito sincronizzato ed armonizzato con quello degli altri, previa redazione di un disegno generale reso esecutivo nell'ordine e i cui destinatari hanno l'obbligo di eseguire*". Nello specifico senso, cfr. M.S. Giannini, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1981, 615.

tivi, i tempi e le modalità di perseguimento degli stessi. In questa fase, viene sì riconosciuto anche un ruolo di sovraordinazione e di indirizzo all'autorità cui compete la responsabilità della funzione, ma in termini di sola *primazia* e non *supremazia*, poiché limitata alla materia e al tempo strettamente necessario per raggiungere l'obiettivo comune.

La caratterizzazione del modello gerarchico-funzionale è indispensabile per comprendere i rapporti tra autorità e ufficiali/agenti nell'ambito dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, anche con riferimento al *grado di vincolatività* dei provvedimenti adottati, che risulta *rigido* nel modello gerarchico (il cui esempio tipico è rappresentato dall'ordine) e più *attenuato*, invece, nel modello gerarchico-funzionale (che vede nella direttiva il mezzo più qualificato di espressione della volontà della figura di vertice).

È nel quadro delle competenze definite dalla legge n. 121 del 1981 e dal TULPS che, ancora oggi, dev'essere rinvenuta la cornice entro cui si sviluppano i "fasci di relazioni" tra i soggetti coinvolti nel sistema della pubblica sicurezza. Tuttavia, è legittimo interrogarsi sulla eventuale necessità di ipotizzare, alla soglia dei 40 anni dalla epocale riforma ordinamentale in argomento e dopo oltre un secolo dalla decretazione regia, l'adozione di un sistema organico di *correttivi* in grado di stabilizzare il sistema della pubblica sicurezza, peraltro sempre più caratterizzato dalla presenza di una pluralità di attori diversi dalle forze di polizia, responsabili di nuove forme di sicurezza partecipata e condivisa.

Più nel dettaglio, nel rapporto tra le autorità e gli ufficiali/agenti di pubblica sicurezza, emerge, in primo luogo, l'assenza di un *impianto sanzionatorio* analogo a quello previsto nel rapporto tra l'autorità giudiziaria e gli ufficiali/agenti di polizia giudiziaria, che potrebbe risultare utile a delineare compiutamente i contorni della pubblica sicurezza rispetto all'esigenza di repressione penale.

Se, infatti, lo sforzo per garantire i caratteri di autonomia e indipendenza della magistratura delineati dalla Costituzione ha generato, nel tempo, un rapporto di subordinazione funzionale della polizia giudiziaria talmente cogente da risultare assimilabile a un modello gerarchico, si è però assistito a frequenti coinvolgimenti dell'autorità giudiziaria in valutazioni che parrebbero riferibili alla fase di prevenzione e, quindi, allo spazio ordinariamente riservato all'autorità di pubblica sicurezza.

Il rapporto di dipendenza dall'autorità giudiziaria scaturisce dalla

espressa previsione di una responsabilità disciplinare della polizia giudiziaria nei confronti dell'ufficio di Procura, cui viene riconosciuta la possibilità di attivare l'azione disciplinare a fronte di condotte caratterizzate da imperizia o negligenza[95].

Nel sistema della pubblica sicurezza, invece, le norme non hanno conferito alla dipendenza funzionale un analogo contenuto, non essendo rinvenibile un apparato sanzionatorio con caratteristiche simili a quello riferito all'attività degli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria, quasi a voler riconoscere una *primazia* della funzione repressiva rispetto a quella *preventiva* che oggi, evidentemente, non può più essere ritenuta attuale.

È pur vero che si tratta di una "buona prassi", ispirata a quel garbo istituzionale, fatto di paziente confronto, negoziazione e costante ricerca di intese, che permea tutto il sistema dei rapporti tra le forze di polizia e che, attraverso le dinamiche del modello di coordinamento, ruota intorno alla autorevole figura del Prefetto con il fine di esaltare le identità di ciascuno ma che, innegabilmente, risponde a una impostazione controtendente rispetto alle moderne teorizzazioni del concetto di sicurezza, progressivamente estesosi, in relazione all'esigenza di fornire risposte adeguate alla complessità della società contemporanea, fino a ricomprendere anche la *politica giudiziaria* come *politica di sicurezza*[96].

Per di più, la previsione di un'autonoma qualifica di ufficiale o agente di pubblica sicurezza, indipendente dall'Amministrazione di appartenenza, configura un sostanziale *parallelismo normativo* rispetto alla previsione di un'autonoma qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria, che assoggetta il relativo titolare al potere di direzione e dipendenza dall'autorità giudiziaria. In entrambi i casi, si tratta di identità autonome e distinte rispetto a quelle strettamente correlate all'appartenenza alle singole forze di polizia, che afferiscono ad ordinamenti strutturati mediante rapporti di dipendenza funzionale, per la cui efficacia non è possibile prescindere da una corretta definizione di *responsabilità* e *poteri* dei soggetti in campo.

Ciononostante, l'autorità giudiziaria dispone, nell'esplicazione delle

95) Nel senso dispongono gli articoli da 16 a 19 delle disposizioni di attuazione del Codice di procedura penale.

96) È in questo senso che va letto, per esempio, l'invito a partecipare alle riunioni degli organi collegiali (Comitato nazionale e Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica) rivolto a rappresentanti dell'autorità giudiziaria

sue prerogative di direzione e indirizzo, di poteri sanzionatori e di controllo che non si configurano con analoghe caratteristiche in capo alle autorità di pubblica sicurezza, con effetti di disarmonia e squilibrio a vantaggio di un sistema, quello repressivo, che dovrebbe avere invece una funzione sussidiaria rispetto a quella di pubblica sicurezza, intervenendo di fatto solo là dove (e nella misura in cui) quest'ultima abbia fallito il proprio prevalente scopo. In altri termini, la funzione di polizia giudiziaria e le correlate qualifiche costituiscono la specifica caratterizzazione di un momento idealmente quasi ancillare, ancorché importantissimo, di intervento dello Stato nel più ampio sistema della sicurezza pubblica, laddove sia necessario perseguire e reprimere le condotte devianti sfuggite al meccanismo della prevenzione.

Ma quali sono, allora, in concreto, gli strumenti affidati alle autorità di pubblica sicurezza per l'esercizio del potere di *primazia funzionale* loro riconosciuto nei confronti degli altri attori del sistema?

In merito, occorre premettere che la dimensione in cui le diverse autorità esercitano gli strumenti loro affidati afferisce a differenti livelli di responsabilità politica, amministrativa e tecnico operativa, rispettivamente riferibili al Ministro, al Prefetto e al Questore, cui competono, ciascuno al proprio livello, funzioni di direzione unitaria e coordinamento[97].

I momenti individuati dal legislatore per l'esercizio di tale azione so-

97) In particolare, sulla scorta del dettato normativo della legge n. 121 del 1981, le specifiche prerogative riservate alle richiamate autorità vanno dall'"*alta direzione dei servizi di ordine e sicurezza pubblica e coordina(mento) in materia (de)i compiti e (del)le attività delle forze di polizia*", supportata dal potere di adottare "*i provvedimenti per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica*" e di avvalersi per l'espletamento dei "*propri compiti in materia di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica*" dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, riservata al Ministro, come autorità nazionale, dai commi 1 e 2 dell'articolo 1 e dall'articolo 2; all'"*[...] assicura(zione di) unità di indirizzo e coordinamento dei compiti e delle attività degli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza nella provincia, promuovendo le misure occorrenti*" sulla scorta del dovere di informazione che deve essere assolto nei suoi confronti, "*su quanto comunque abbia attinenza con l'ordine e la sicurezza pubblica nella provincia*", dai vertici provinciali della Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri e Guardia di finanza e disponendo della forza pubblica, presente nella Provincia e di quella inviata di rinforzo, riservata al Prefetto dall'articolo 13, commi 2, 3 e 4; alla "*direzione [...] e il coordinamento, a livello tecnico operativo, dei servizi di ordine e sicurezza pubblica e dell'impiego a tal fine della forza pubblica e delle altre forze eventualmente poste a sua disposizione*", accompagnato dalla previsione di un obbligo di informazione nei confronti dei comandanti locali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia

no le *riunioni* dei Comitati nazionale e provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, di coordinamento tecnico delle forze di polizia e, infine, i tavoli tecnici del Questore, nei quali quest'ultimo esercita la sua funzione di coordinamento tecnico delle attività delle forze di polizia dando attuazione alle linee di indirizzo definite nel Comitato provinciale o nelle riunioni tecniche di coordinamento. Ad essi partecipano componenti *effettivi* (in quanto ritenuti necessari nel perseguimento della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica) ed altri *eventuali*, che possono essere invitati per fornire il loro contributo di consulenza all'attuazione delle relazioni di coordinamento[98].

---

di finanza "*su quanto abbia comunque attinenza con l'ordine e la sicurezza pubblica*", riconosciuta al Questore dall'articolo 14, commi 2 e 3, della medesima legge.

98) Le composizioni del Comitato nazionale e del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica sono, rispettivamente, definite dagli articoli 18 e 20 della legge n. 121 del 1981. In particolare i componenti necessari del Comitato nazionale sono individuati dai commi 2 e 3 dell'articolo 18 secondo cui, rispettivamente, "*il Comitato è presieduto dal Ministro dell'interno ed è composto da un Sottosegretario di Stato per l'interno, designato dal Ministro, con funzioni di vice presidente, dal capo della polizia - direttore generale della pubblica sicurezza, dal comandante generale dell'Arma dei carabinieri, dal comandante generale del Corpo della guardia di finanza*" e "*del Comitato fa parte anche il direttore generale dell'Amministrazione penitenziaria ed il dirigente generale capo del Corpo forestale dello Stato*". I componenti necessari del Comitato provinciale sono, invece, elencati nell'articolo 20, comma 2: "*Il Comitato è presieduto dal Prefetto ed è composto dal Questore, dal sindaco del comune capoluogo e dal presidente della provincia, dai comandanti provinciali dell'Arma dei Carabinieri e del Corpo della guardia di finanza, e del Corpo forestale dello Stato, nonché dai sindaci degli altri comuni interessati, quando devono trattarsi questioni riferibili ai rispettivi ambiti territoriali*". Nelle medesime norme vengono, altresì, specificate le ulteriori autorità che possono essere chiamate a partecipare ed infine il differente potere d'invitare, d'intesa con il Procuratore della Repubblica competente, componenti dell'ordine giudiziario. Come diffusamente illustrato dal Prefetto Carlo Mosca durante le sue lezioni presso la Scuola di perfezionamento per le forze di polizia, la possibilità di invitare (non a caso distinta dalla facoltà di chiamare), rappresentanti dell'ordine giudiziario ad intervenire nelle riunioni dei detti organi collegiali è strettamente connessa con la gestione integrata della sicurezza attuata in detti consessi, tenuto conto che, nella fase antecedente a quella patologica che richiede l'intervento repressivo, la politica giudiziaria è politica di prevenzione. La presenza al tavolo di soggetti terzi è, dunque, una modalità di bilanciamento dei poteri del coordinatore, in quanto pur essendo innegabile la sussistenza in capo all'organismo responsabile (il Ministro dell'interno nel Comitato nazionale e il Prefetto in quello provinciale) del diritto-dovere di decisione non delegabile, occorre evidenziare che le dette autorità sono tenute a tener conto delle consulenze difformi fornite nel corso del Comitato e potranno discostarsene solo motivando la propria determinazione.

Il coordinatore, in tali fasi, assume il ruolo di *primazia* ed è chiamato a unificare le volontà espresse da ciascuno dei partecipanti attraverso la *decisione*, potere non delegabile e bilanciato dalla partecipazione dei componenti del Comitato, il cui contributo in termini di consulenza deve comunque considerarsi condizionante rispetto alla citata decisione autonoma, che potrà divergere dal parere del Comitato solo se supportata da adeguata motivazione. Allo stesso modo, il dissenso manifestato dal coordinato rispetto alla volontà del coordinatore dovrà essere supportato da elementi di motivazione, da comunicare immediatamente all'autorità di coordinamento e al proprio superiore gerarchico, nello spirito di una collaborazione istituzionale leale, trasparente e sempre adeguatamente ponderata.

La decisione unificante dell'autorità, frutto del coordinamento, viene comunicata ai coordinati attraverso l'esercizio di un potere *provvedimentale* che si esplica nella forma di *direttiva unitaria* in cui vengono definiti i compiti e le attività per il raggiungimento del comune obiettivo[99]. A livello provinciale, le direttive unificatrici del Prefetto si traducono in servizi, la cui esecuzione rientra nella responsabilità tecnica operativa del Questore, esercitata attraverso il coordinamento tecnico realizzato, per la definizione delle necessarie intese operative, nei tavoli tecnici e successivamente formalizzato in altro atto di natura provvedimentale, l'*ordinanza*[100].

Il rapporto di dipendenza funzionale cui sono assoggettati gli ufficiali di pubblica sicurezza rispetto al Prefetto, nell'esercizio della sua qualità di autorità provinciale di pubblica sicurezza, è da individuarsi nella trasmissione di *relazioni* sulle attività svolte dalle forze di polizia sul territorio

99) Le direttive, peraltro, devono trovare attuazione, sul piano tecnico operativo, da parte di soggetti che, in precedenza partecipi in posizione di equi-ordinazione quali componenti responsabili della propria forza di polizia, assumono una posizione di sovra-ordinazione funzionale per esercitare il proprio ruolo di autorità di pubblica sicurezza cui è demandata la responsabilità tecnica operativa dei servizi.

100) L'ordinanza del Questore, disciplinata dall'articolo 37 del decreto del Presidente della Repubblica n. 728 del 1985, è un atto in cui viene compendiato, con i dovuti ancoraggi normativi, il percorso di pianificazione dei servizi. In essa in particolare, verranno stabilite "*le modalità di svolgimento dei servizi stessi, la forza da impiegare, l'equipaggiamento necessario, i responsabili del servizio e le finalità da conseguire*". Il provvedimento adottato dal Questore si indirizza agli ufficiali di pubblica sicurezza chiamati a darvi esecuzione ed i suoi effetti sono vincolanti, mentre il suo contenuto rappresenta, prospetticamente, il parametro per la valutazione delle singole responsabilità sotto il profilo politico, amministrativo e giuridico.

della Provincia in materia di ordine e sicurezza pubblica (ai sensi dell'articolo 13, comma 5, della legge n. 121 del 1981[101]).

Pare evidente che la relazione debba, tra l'altro, consentire una valutazione sul corretto assolvimento dell'onere di informazione, dovuto al Prefetto dal Questore e dai Comandanti provinciali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di finanza su quanto abbia attinenza con l'ordine e la sicurezza pubblica nella Provincia, sul regolare funzionamento del modello di coordinamento attuato ai due livelli del Prefetto (*compiti e attività*) e del Questore (*servizi*) ed alla corretta esecuzione di quanto deciso da parte delle altre componenti dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, in particolare gli ufficiali di pubblica sicurezza.

Per l'assolvimento del proprio specifico compito, la normativa ha sottoposto la direzione della forza pubblica e delle altre forze messe a disposizione del Prefetto (in ragione della sua funzione di garanzia dello Stato comunità) in capo al Questore, che ai sensi del 3 comma dell'articolo 14 della legge n. 121 del 1981, deve essere informato su quanto attinente l'ordine e la sicurezza pubblica da parte dei comandanti locali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di finanza.

Il dovere fissato nell'articolo 14, per quanto riproduca sul piano lessicale il contenuto del terzo comma dell'articolo 13 della stessa legge (che, effettivamente, richiama un analogo onere soggettivamente ricadente anche sul Questore nei confronti del Prefetto), appare dover avere contenuti differenziati in stretta aderenza ai diversi compiti, politico-amministrativi e tecnico-operativi, riferibili a tali importanti figure istituzionali.

Nell'ambito degli strumenti affidati al Prefetto, per una corretta attuazione dei suoi compiti, rileva la possibilità di determinare la *sospensione della competenza dell'autorità locale di pubblica sicurezza in capo al Sindaco*, nel caso in cui particolari esigenze di servizio generino la necessità di inviare un funzionario della Polizia di Stato nei comuni in cui non sia istituito un Commissariato di Polizia e, pertanto, le attribuzioni di Autorità locale siano state ordinariamente attribuite al Primo cittadino[102].

---

101) Il richiamato comma recita testualmente: "*Il Prefetto trasmette al Ministro dell'interno relazioni sull'attività delle forze di polizia in riferimento ai compiti di cui al presente articolo*".

102) Tale potere è da ritenersi strettamente correlato con la dipendenza della forza pubblica, riferibile in via esclusiva allo stesso Prefetto e con la successiva direzione nella fase esecutiva della medesima forza a sua disposizione per l'esecuzione dei servizi riconosciuta,

Non si ritiene, invece, configurabile un dovere di informazione del Sindaco, parallelo a quello previsto negli articoli 13 e 14 della legge n. 121 del 1981, anche se la lettera dell'articolo 15 della stessa legge parla di sollecitazione della collaborazione delle Amministrazioni locali e di un generico mantenimento dei rapporti con i Sindaci dei comuni da parte delle autorità provinciali di pubblica sicurezza.

Più in generale, anche la materia dei rapporti tra il Sindaco e le altre autorità di pubblica sicurezza andrebbe sistematicamente ridefinita, tenuto altresì conto della previsione contenuta nell'articolo 54 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (recante "Testo unico degli enti locali"), nella parte in cui afferma una dipendenza del Sindaco dal Prefetto in termini di doveri di informazione nelle materie dell'ordine pubblico e della sicurezza e di assicurazione della cooperazione della polizia locale con le forze di polizia statali, nel rispetto delle direttive di coordinamento emanate dal Ministro dell'interno quale autorità nazionale di pubblica sicurezza[103].

Con riferimento ai profili di responsabilità, sull'ufficiale e agente di pubblica sicurezza ricadono le forme tipiche previste per il pubblico dipendente: penale, civile, amministrativo-contabile, disciplinare e, qualora sia un dirigente della pubblica amministrazione, anche quella dirigenziale. La responsabilità disciplinare, in particolare, è normativamente prevista e regolamentata nei rispettivi ordinamenti di appartenenza dei singoli ufficiali e agenti di pubblica sicurezza.

Se è incontestabile che dai poteri provvedimentali posti in capo alle autorità di pubblica sicurezza discendano autonome responsabilità, sarebbe opportuno completare il modello organizzativo in argomento prevedendo specifiche procedure e strumenti sanzionatori per la loro inosservanza, al fine di conferirgli piena ed efficace autonomia.

È ben vero che le Amministrazioni di appartenenza degli ufficiali e

---

in via parimenti esclusiva, al Questore. Disponibilità che, invece, non appare parimenti riconosciuta al Sindaco con conseguenziali, significative ricadute sull'effettività di poteri e sulla determinazione della sfera di responsabilità.

103) A tale ultimo riguardo, un ulteriore "nodo" è rappresentato dalla necessità di articolare compiutamente le relazioni strutturali tra i diversi attori istituzionali del sistema della pubblica sicurezza, responsabili di varie forme di sicurezza partecipata e condivisa. Sono stati attivati, nel tempo, plurimi tavoli di lavoro per procedere ad una rivisitazione della normativa in argomento nel suo complesso, ma si tratta, come è facilmente immaginabile, di processi che richiedono inevitabilmente tempi di gestazione particolarmente lunghi.

agenti sono già in possesso di strumenti sanzionatori disciplinari, nella cui sfera potrebbero essere ricondotti eventuali comportamenti difformi da provvedimenti dell'autorità di pubblica sicurezza, ipoteticamente censurabili sotto tale profilo. Ma non può negarsi che la predisposizione di strumenti e procedure specifici conferirebbe concretezza all'Amministrazione della pubblica sicurezza quale entità autonoma, che già si esprime – come detto – con una propria potestà provvedimentale.

In tale ottica, il modello del procedimento disciplinare normativamente previsto per i rapporti di dipendenza funzionale degli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria potrebbe essere importabile, con i necessari adattamenti, nell'Amministrazione della pubblica sicurezza, prevedendo i meccanismi necessari a garantire gli imprescindibili principi del contraddittorio, del diritto di difesa, della tipicità e gradualità delle sanzioni, oltre che dell'azionabilità di idonei strumenti di impugnazione.

In ultimo, è stata oggetto di riflessione la possibilità di prevedere un intervento consultivo dell'autorità di pubblica sicurezza nella disciplina di impiego degli ufficiali e agenti, nei rispettivi ordinamenti.

È indubbio che il rapporto di dipendenza funzionale tra autorità e ufficiali, ancorché di diversa natura rispetto a quello strettamente gerarchico, debba essere considerato un modello organizzativo e gestionale comunque di forte correlazione, parimenti vincolante e capace di creare efficaci sinergie saldamente orientate al perseguimento delle finalità istituzionali, con il sicuro valore aggiunto derivante non soltanto dalle competenze dei singoli e dal proprio patrimonio valoriale ed esperienziale, ma soprattutto dal sentimento di stima e fiducia che nasce e si alimenta tra i vari protagonisti del rapporto, capace di valorizzare al massimo il circuito virtuoso della collaborazione interistituzionale, principale fattore di successo del modello coordinamentale.

In questo senso, potrebbe essere riconosciuta all'autorità di pubblica sicurezza un ruolo partecipativo nelle procedure di impiego degli ufficiali, con la previsione di un preventivo "*parere formale*", sul modello del "*nulla osta*" dell'autorità giudiziaria[104].

---

104) Al riguardo, pur considerando prioritarie le logiche di gestione delle risorse umane da parte degli ordinamenti di appartenenza, non si può non considerare come, talvolta, la previsione di rilevanti e sensibili eventi di ordine e sicurezza pubblica in un determinato territorio possa richiedere una laboriosa e articolata attività di pianificazione nel settore della sicurezza pubblica, di durata anche pluriennale, sulla cui efficacia incide anche la continuità dell'apporto professionale di singole figure e responsabilità.

In ragione di tali esigenze, attribuire al Prefetto il potere di esprimere un qualificato parere, anche non vincolante, in merito alla ipotesi di trasferimento di ufficiali di pubblica sicurezza da lui dipendenti sotto il profilo funzionale, risulterebbe coerente con la sua veste di rappresentante del Governo in provincia e di responsabile generale, nel medesimo ambito territoriale, dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Per completezza di analisi, non si può non considerare anche l'eventuale opportunità di far partecipare le autorità di pubblica sicurezza nei meccanismi di valutazione dirigenziale, introducendo un qualificato giudizio di valutazione nei confronti dell'ufficiale in relazione alle funzioni svolte nello specifico e delicato ambito.

La polizia di prevenzione costituisce, infatti, una delle più importanti espressioni della funzione di sicurezza pubblica e l'aspetto più delicato e rilevante della missione istituzionale delle forze di polizia: su tali premesse, la valutazione del contributo professionale offerto da un ufficiale di pubblica sicurezza in posizione di responsabilità direttiva o dirigenziale non può non costituire elemento concorrente, specifico e irrinunciabile del suo percorso di carriera. Un *driver* in grado di fungere, contestualmente, da fattore di miglioramento delle *performance* individuali a vantaggio non solo dei diretti interessati e delle Amministrazioni di appartenenza, ma soprattutto dei cittadini, alla cui cura, non possiamo dimenticarlo, essi sono deputati.

4. Gli atti di pubblica sicurezza*

4.1. La polizia di sicurezza e la polizia giudiziaria

Come menzionato in apertura, il compito principale dell'autorità di pubblica sicurezza consiste nella tutela della collettività, garantendo le condizioni di pace sociale ed impedendo l'attuazione dei fattori che potenzialmente la minacciano, dei turbamenti o pericoli di turbamenti dell'ordine pubblico e della sicurezza dei cittadini.

Parimenti, tutela dell'ordine pubblico significa prevenzione degli atti collettivi di violenza e di arbitrio, ma anche garanzia dell'ordine sociale, dell'ordinato sviluppo dei rapporti nel mondo del lavoro, dell'impresa e

(*) A cura del Vice Questore della Polizia di Stato Fabrizio Fucili.

della scuola, pacifico svolgimento della vita comunitaria in tutte le sue manifestazioni d'ordine culturale, economico, ecc.

In tale ottica, nel tentativo di un inquadramento sistematico degli atti di pubblica sicurezza, appare quindi opportuno distinguere – in un'auspicabile prospettiva di allineamento – l'attività di polizia di sicurezza e quella di polizia giudiziaria: la prima, che trova la sua fonte nel Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (TULPS), il relativo regolamento di esecuzione e numerose leggi speciali[105], svolge in genere attività di prevenzione, mentre la seconda è svolta da agenti ed ufficiali di polizia giudiziaria e trova la sua fonte nel Codice di procedura penale, intervenendo per la repressione dei reati, dopo che gli stessi sono stati commessi.

La moderna teoria della sicurezza pubblica, quale diritto di libertà partecipata e condivisa, bene essenziale della collettività da custodire e difendere alla stregua degli altri diritti costituzionalmente garantiti, è frutto di una lenta evoluzione che ha seguìto, di pari passo, la democratizzazione dello Stato e, soprattutto, il cambiamento che ha interessato l'autorità.

Infatti, mentre nei regimi dittatoriali qualunque diritto può essere (ed è stato) più o meno compresso o sacrificato in nome della sicurezza, negli Stati democratici gli attori della sicurezza costituiscono i tutori ed i garanti dei diritti di libertà, nel rispetto della legalità. Ed in questo (nuovo) ruolo, l'autorità ha, pian piano, iniziato a guadagnarsi la fiducia dei cittadini, mediante il loro coinvolgimento nella "produzione" della sicurezza, con un *modus operandi* rivolto "verso" di loro, al servizio delle loro necessità, senza "distanza".

Chiara dimostrazione di questo rapporto tra autorità e cittadino sono i risultati dei sondaggi che annualmente attestano ampi margini di gradimento nei confronti delle forze di polizia, anche in periodi in cui la fiducia nelle istituzioni in genere non decolla[106].

---

105) A mero titolo esemplificativo, e non esaustivo, si fa riferimento al Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e le norme sulla condizione dello straniero (decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286), ovvero alle numerose leggi sulle armi (in particolare, la legge 2 ottobre 1967 n. 895; la legge 18 aprile 1975, n. 110; la legge 25 marzo 1986, n. 85; la legge 9 luglio 1990, n. 185).

106) Il "Rapporto Italia 2019" di *Eurispess* evidenzia come il dato sulle forze dell'ordine emerga in modo impattante, grazie ad un *trend* di crescita continuativo della fiducia nelle forze di polizia. Cresce, infatti, la fiducia nella Polizia di Stato (oggi al 71,5%), nell'Arma dei Carabinieri (che viene stimata al 70,5% ed era al 69,4% l'anno precedente) e quella nei confronti della Guardia di finanza (giunta al 68,3%).

Così come costituisce attuazione di questo processo di avvicinamento alla collettività la scelta che, nel tempo, i Corpi di polizia hanno perpetrato riguardo allo svolgimento dei festeggiamenti per i propri anniversari di fondazione. Si pensi a ciò che avveniva qualche decennio addietro (celebrazioni all'interno delle caserme, "ingessate" e distanti dalla "realtà") ed a ciò che sta avvenendo negli ultimi anni, allorché vengono individuate *location* in centro città e vengono portate attrattive (dai cinofili alla Lamborghini della Polizia di Stato o alla Lotus dei Carabinieri, ai *camper* con i colori d'istituto), nonché scelti *slogan* che si rifanno sempre al concetto di "prossimità", vicinanza, collaborazione tra istituzione e cittadino.

Normativamente, sono la legge n. 121 del 1981[107], che, tra l'altro, "traccia" la strada sopra descritta ed il decreto legislativo n. 112 del 1998[108] che, traducendo in norma di legge una consolidata prassi interpretativa della Corte costituzionale[109], stabilisce come la polizia di sicurezza includa le funzioni ed i compiti concernenti le misure, preventive e repressive, dirette al mantenimento dell'ordine pubblico – inteso quale complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari su cui si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale – ed alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni.

In tal modo, insomma, la polizia di sicurezza si distingue, oltre che dalla più ampia gamma dell'attività di polizia amministrativa[110] – anche locale[111] – dalla polizia giudiziaria, la cui attività è interamente disciplinata dal Codice di procedura penale ed è tesa all'individuazione degli autori dei reati ed all'impedimento del loro aggravarsi.

---

107) Si pensi, ad esempio, all'articolo 24, che è riferito alla Polizia di Stato, ma la nozione ad esso sottesa pervade concettualmente tutta la struttura di detta legge, relativamente a tutte le forze di polizia.108) Articoli 158 e seguenti.

108) Articoli 158 e seguenti.

109) Cfr. Corte cost., sent. n. 218 del 1988 e n. 115 del 1995.

110) Cioè quel complesso di funzioni e compiti che concernono le misure dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati ai soggetti giuridici ed alle cose nello svolgimento di attività relative alle materie nelle quali lo Stato conserva competenze amministrative, oppure in quelle in cui vengono esercitate le competenze, anche delegate, di Regioni ed enti locali.

111) È quella parte della *polizia amministrativa*, svolta da organi locali alle dirette *dipendenze* dell'ente locale, destinata a svolgere le funzioni di vigilanza, prevenzione e repressione nell'ambito regionale, provinciale o comunale a tutela degli interessi specifici delle comunità locali. Peraltro, il decreto legislativo n. 112 del 1998 sul decentramento amministrativo configura la polizia amministrativa regionale e locale come materia autonoma

La polizia di sicurezza dipende funzionalmente da autorità di indirizzo politico-amministrativo, con particolare riguardo al Ministro dell'interno – autorità nazionale di pubblica sicurezza – a cui compete la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e il coordinamento delle forze di polizia[112] mentre il Prefetto ed il Questore esercitano le relative attribuzioni, proprie del ruolo di autorità provinciale di pubblica sicurezza.

Gli ufficiali e gli agenti di p.s., da parte loro, adottano gli atti di pubblica sicurezza che, a differenza di quelli di polizia giudiziaria, non sono codificati e che saranno oggetto di illustrazione nei paragrafi seguenti.

Tali atti possono essere formalizzati in un verbale, come nel caso, ad esempio, del ritiro cautelare di armi *ex* articolo 39 TULPS, ovvero in un rapporto, come accade, sempre a titolo esemplificativo, nei casi in cui sussiste l'obbligo di comunicazione di cui agli articoli 36-37 del regio decreto n. 690 del 1907.

D'altro canto, la Costituzione attribuisce all'autorità giudiziaria la facoltà di disporre direttamente della polizia giudiziaria.

4.2. I soggetti titolari dei provvedimenti di polizia

Si è già detto, tra le righe, che la tutela della pubblica sicurezza è considerata nel nostro ordinamento come una funzione di esclusiva competenza dello Stato, restando tale anche nel processo di decentramento culminato nella riforma del titolo V della Costituzione, risalente al 2001.

In tal senso, è la legge che attribuisce alle autorità competenti i poteri per esercitare le funzioni di pubblica sicurezza. La titolarità di tali provvedimenti deve essere pertanto ricondotta ai soggetti cui, ciascuno per il proprio ambito, vengono demandate le citate responsabilità.

Esemplificativo, al riguardo, appare l'articolo 5 del TULPS, in base

---

oggetto di conferimento, trattandosi in realtà di un complesso di funzioni e compiti amministrativi da esercitare nell'ambito delle più generali attribuzioni dell'ente cui appartengono. In particolare in essa sono ricomprese, come pure prevede l'articolo 159 del decreto legislativo n. 112 del 1998, tutte le misure dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati ai soggetti giuridici ed alle cose nello svolgimento di attività relative alle materie nelle quali vengono esercitate le competenze degli enti territoriali.

112) Art. 14, comma 2, lettera b), decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

al quale i provvedimenti dell'autorità di pubblica sicurezza sono eseguiti in via amministrativa, indipendentemente dall'esercizio dell'azione penale.

Tali provvedimenti sono dotati del carattere dell'esecutorietà, ossia della possibilità di darvi attuazione anche attraverso il ricorso alla forza pubblica.

In ordine alla titolarità, la dottrina tradizionale fa riferimento all'autorità di pubblica sicurezza (anche perché, per principio generale, la potestà provvedimentale è potere tipico dell'autorità amministrativa).

Invero, proprio per le particolari modalità in cui può venir esercitato un siffatto potere, l'adozione dei provvedimenti può spettare anche a coloro che rivestono (soltanto) la qualifica di ufficiale di pubblica sicurezza (si pensi, ad esempio, all'ordine di scioglimento di una riunione da parte del dirigente di un servizio di ordine pubblico), nonché a coloro che rivestono la qualifica di agente di pubblica sicurezza (come nel caso dell'invito a comparire)[113].

Diverse sono state le classificazioni dei provvedimenti di polizia proposte dalla dottrina che, in un primo tempo, li distingueva con riferimento ai destinatari, al contenuto ed alla impugnabilità. Tuttavia, la dottrina maggioritaria li classifica in relazione al profilo funzionale – e quindi agli effetti – individuando provvedimenti di polizia ablatori (come gli ordini e le ordinanze), che limitano la sfera giuridica del destinatario e provvedimenti di polizia ampliativi (come le autorizzazioni), che invece la modificano in senso migliorativo.

4.3. La nozione e la classificazione degli atti di pubblica sicurezza. Parallelismo con gli atti di polizia giudiziaria

Gli atti di pubblica sicurezza, oltre a costituire la modalità concreta di esercizio della corrispondente funzione, si configurano come manifestazioni di volontà dell'autorità di pubblica sicurezza, attraverso cui disciplinare le attività dei privati, prescrivendo loro la tenuta di determinati com-

113) Nel senso, cfr., G. Caliendo, *Manuale di diritto di pubblica sicurezza*, (a cura di) F. Caringella - A. Iannuzzi - L. Levita, Dike Giuridica Editrice, Roma, 2013, pp. 141 ss.

portamenti, in funzione del perseguimento della finalità di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Il *punctum dolens* risiede nel fatto che, in questo ambito – a differenza che in quello della polizia giudiziaria – il legislatore, in alcuni casi, non è intervenuto in modo organico, in altri non l'ha fatto affatto[114], per disciplinare tassativamente le singole fattispecie verificabili. E ciò, probabilmente, perché non ha mai inteso preventivare i casi in cui possano venire in rilievo necessità di ordine e sicurezza pubblica e, in relazione a queste, individuare i provvedimenti di polizia "pedissequamente" adottabili.

In altri termini, tale "lacuna" potrebbe, in realtà, essere stata, nel tempo, una scelta ("di campo") finalizzata a mantenere sempre un margine di discrezionalità in capo all'autorità di pubblica sicurezza, quale organo incaricato, appunto, di comandare, vietare o limitare una determinata attività.

Parimenti, non si è mai proceduto alla ricognizione degli atti più frequentemente adottati, con la conseguenza che, ad oggi, non esiste uno specifico codice del settore.

Tale analisi restituisce, evidentemente, una fotografia del nostro sistema degli atti di pubblica sicurezza in cui "i valori tonali" appaiono invertiti, lasciando trasparire un panorama di "disorganicità con eccezioni" (anziché il contrario).

Il tema focale, quindi, consiste nella possibilità di procedere alla costruzione, almeno ipotetica, di un sistema normativo che preveda due binari paralleli su cui collocare gli atti tipici dei due contesti speculari, ovvero quello della polizia giudiziaria e quello invece della pubblica sicurezza.

Il raggiungimento di tale obiettivo passa, in via intermedia, per una mera ricognizione degli atti – a cui già in questa sede si procede – ma, in via definitiva, per una revisione e razionalizzazione del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, quale strumento procedurale nelle mani di chi, in tal senso, assurgerebbe a magistrato dell'ordine, in un'ottica di maggiore chiarezza nella suddivisione e distinzione dei ruoli e delle prerogative.

In tal senso, così come il Codice di procedura penale reca gli atti di polizia giudiziaria espletabili d'iniziativa, [l'obbligo di riferire la notizia di reato (articoli 347 e segg.), l'arresto (articoli 380, 381), il fermo di indi-

114) Si pensi alla genericità delle previsioni di cui agli articoli 36 e 37 del regio decreto 31 agosto 1907, n. 690.

ziato di delitto (articolo 384), la perquisizione (articoli 247 e segg.), il sequestro (articoli 253 e segg.), l'interrogatorio (articolo 64) e le sommarie/spontanee dichiarazioni (articoli 350 e segg.), le ispezioni (articoli 354 e segg.)], in un TULPS rivisto e corretto andrebbero inserite le previsioni corrispondenti, nel contesto degli atti svolti dagli ufficiali e agenti nelle funzioni di pubblica sicurezza, come di seguito indicate.

4.3.1. L'obbligo di comunicazione

L'articolo 36 del regio decreto n. 690 del 31 agosto 1907, prevede che "*gli agenti di pubblica sicurezza debbano informare prontamente, per iscritto, gli ufficiali di pubblica sicurezza, nella cui circoscrizione si trovano, di ogni reato, e di ogni avvenimento importante che accada nei luoghi dove prestano servizio. Nei casi urgenti le informazioni potranno essere date verbalmente, tenuto fermo l'obbligo di riferirle successivamente per iscritto, con speciale rapporto, ed anche osservate le prescrizioni del codice di procedura penale*". Il successivo articolo 37 dispone che "*gli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza dovranno distendere verbale o fare rapporto di quanto hanno eseguito o potuto osservare in servizio*".

Ne discende, pertanto, che la comunicazione deve essere necessariamente rivolta al superiore gerarchico, oppure a quello "funzionale", cui compete la responsabilità di adottare i provvedimenti connessi alla natura dell'informazione.

L'articolato normativo, afferente, nella sua genericità, sia a notizie costituenti reato che ad altri avvenimenti considerati "*importanti*" (ma non meglio specificati), necessiterebbe di una profonda revisione, soprattutto a seguito dell'introduzione, nel 1989, del nuovo Codice di procedura penale.

Nel dettaglio, nell'ambito degli ordinamenti delle singole forze di polizia è differentemente prevista la redazione di apposite relazioni di servizio al termine delle attività di rilievo esterno, compresi i servizi di ordine pubblico, quelli di vigilanza ad obiettivi sensibili, così come è previsto l'obbligo di informare superiormente di ogni notizia di rilievo.

Tale obbligo di riferire meriterebbe una regolamentazione più specifica: ad esempio le relazioni di servizio redatte dagli ufficiali di pubblica sicurezza responsabili di settore al termine di qualificati servizi di ordine pubblico, dovrebbero necessariamente essere indirizzate (anche) al dirigente di quel servizio di ordine pubblico, al fine di consentirgli di acquisire tutte le informa-

zioni utili ad una valutazione delle criticità e dei punti di forza, sul piano organizzativo, da divulgare al Questore per successivi servizi analoghi.

4.3.2. Il fermo di identificazione

Alla stregua di quanto stabilito dall'articolo 349 del Codice di procedura penale[115], la disciplina relativa all'identificazione di persone, contenuta nell'articolo 4 del Regolamento TULPS, prevede, tra l'altro, la facoltà dell'autorità di pubblica sicurezza "*di ordinare che le persone pericolose, sospette o che non siano in grado o si rifiutano di provare la loro identità siano sottoposte a rilievi segnaletici*"[116].

La giurisprudenza di legittimità ha stabilito che il rifiuto di consegnare un documento di riconoscimento integra – ricorrendone le altre condizioni richieste dalla legge[117] – gli estremi del reato di cui agli articoli 4 TULPS e 294 del relativo Regolamento e non già quello previsto dall'articolo 651 c.p., trattandosi di reati aventi un diverso elemento materiale ed una diversa obiettività giuridica. Sul punto, la Suprema Corte ha stabilito che "*l'elemento materiale del reato previsto dall'articolo 651 c.p. consiste nel rifiuto di fornire indicazioni sulla propria identità e non nella mancata esibizione di un documento, che costituisce violazione dell'articolo 4, comma secondo, TULPS, e pertanto l'indicazione orale delle proprie generalità è sufficiente ad escludere il reato*"[118].

Da ciò consegue che qualora la persona si rifiutasse di fornire le indicazioni sulla propria identità personale e di esibire un valido documento di riconoscimento, si avrebbe un concorso materiale della contravvenzione di cui all'articolo 651 c.p. con quella preveduta dalle leggi di pubblica sicurezza.

Nella pratica, si ricorre alla disciplina introdotta dall'articolo 11 della legge n. 191 del 1978 che, introducendo il cd. "*fermo di identificazione*", consente agli ufficiali e agenti di pubblica sicurezza di accompagnare nei

---

115) Che consente alla polizia giudiziaria di accompagnare nei propri uffici – per l'identificazione – la persona nei cui confronti vengono svolte indagini e quelle in grado di riferire sui fatti.

116) La Corte costituzionale, con sentenza n. 30 del 27 marzo 1962, ha dichiarato che i rilievi possono essere effettuati solo sulle parti del corpo umano esposte; negli altri casi occorre la disposizione dell'A.G.

117) In particolare l'essere persone pericolose o sospette.

118) Cass. pen., sezione I, sentenza 17 marzo 2005, n. 10676.

propri uffici, allo scopo di procedere all'identificazione, coloro che si rifiutino di dichiarare le proprie generalità, nonché coloro per i quali ricorrano sufficienti indizi per ritenere che le dichiarazioni sulla propria identità siano false, ovvero i documenti esibiti siano falsi o contraffatti.

Considerato che il fotosegnalamento era già previsto nel Codice di procedura penale, si ritiene che il legislatore abbia voluto inserire la suesposta norma per consentire agli organi di pubblica sicurezza (il riferimento è generico, infatti, agli *agenti di polizia*) di procedere ai rilievi anche in assenza di reato, quando cioè la mancata esibizione di un documento può anche dipendere da un giustificato motivo.

Analoga facoltà per gli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza è prevista dal Testo unico sugli stranieri (decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286), all'articolo 6, "*qualora vi sia motivo di dubitare della identità personale dello straniero, questi è sottoposto a rilievi fotodattiloscopici e segnaletici*".

La specifica norma non si limita a prevedere una possibilità, introducendo piuttosto una sorta di fotosegnalamento obbligatorio.

4.3.3. L'interrogatorio e le sommarie informazioni

L'articolo 64 del Codice di procedura penale[119] fissa regole rigide per l'acquisizione delle dichiarazioni rese dalla persona sottoposta ad indagini, vincolando l'esecuzione dell'attività ad una serie di garanzie a tutela dei diritti riconosciuti all'indagato.

Analogamente, l'articolo 351 c.p.p prevede garanzie sostanzialmente analoghe per l'assunzione di sommarie informazioni dalle persone che possono riferire circostanze utili ai fini delle indagini, ovvero da persona imputata in un procedimento connesso o di un reato collegato a quello per cui si procede.

Sulla scorta delle suddette disposizioni, sarebbe auspicabile introdurre la possibilità di procedere alla formale assunzione di sommarie informazioni – magari riconducendola in capo al solo ufficiale di P.S. – nei confronti dei soggetti ritenuti in grado di riferire notizie utili in ordine a fatti o circostanze connesse a situazioni di ordine e sicurezza pubblica.

Tale previsione normativa consentirebbe di acquisire utili elementi che, sebbene non suscettibili di immediato sviluppo, potrebbero rivelarsi

119) Rubricato "Regole generali per l'interrogatorio".

determinanti ai fini della ricostruzione – o della più agevole comprensione – di eventuali, ulteriori, avvenimenti futuri.

Nondimeno, in termini di legittimità costituzionale di detta, auspicabile, previsione, ben potrebbe essere richiamato il dovere del cittadino di collaborare con l'autorità di polizia per la prevenzione e la repressione dei reati, per la sicurezza e la pubblica tranquillità[120].

4.3.4. La perquisizione

Oltre alla perquisizione prevista nel contesto del c.p.p., ne esistono altre disciplinate da leggi speciali.

In tutti i casi, vale il principio per cui nel relativo verbale devono essere inseriti non solo i fatti costituenti reato – i quali vengono riferiti all'autorità giudiziaria – ma anche quelli costituenti illecito amministrativo, per lo svolgimento dei successivi adempimenti ad essi connessi, quali la comunicazione al superiore gerarchico e l'invio all'autorità amministrativa competente all'erogazione della sanzione.

In particolare, le tipologie di perquisizione che qui interessano sono le seguenti:

– quella di cui all'articolo 41 TULPS: perquisizione locale rivolta alla ricerca di armi, munizioni e materie esplodenti;

– quella dell'articolo 4 legge n. 152 del 1975: cd. "perquisizione sul posto" rivolta alla ricerca di armi, esplosivi e strumenti di effrazione;

– quella dell'articolo 103 decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990: perquisizione sui mezzi di trasporto, sui bagagli e sugli effetti personali finalizzata alla ricerca di sostanze stupefacenti e psicotrope.

Con riferimento alla prima fattispecie, gli ufficiali e gli agenti della polizia giudiziaria, qualora abbiano notizia, anche per indizio, dell'esistenza, in qualsiasi locale pubblico o privato o in qualsiasi abitazione, di armi,

---

120) In merito, a mero titolo esemplificativo, si segnala che la Corte costituzionale, negli anni (da ultimo con sentenza n. 210 del 29-31 maggio 1995), ha più volte dichiarato non fondata, in riferimento all'articolo 13 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale della norma contenuta nel primo comma dell'articolo 15 TULPS (accompagnamento coattivo), osservando che "alla base vi è il dovere del cittadino di collaborare con l'autorità di polizia per la prevenzione e la repressione dei reati, per la sicurezza e la pubblica tranquillità".

munizioni o materie esplodenti, non denunciate o non consegnate o comunque abusivamente detenute, possono procedere immediatamente a perquisizione e sequestro[121].

In merito, le Sezioni unite della Suprema Corte hanno da tempo chiarito[122] che, allorquando la perquisizione sia stata effettuata fuori dai "casi" e dai "modi" stabiliti dalla legge[123], il mezzo di ricerca della prova è da considerarsi in contrasto con la tutela del diritto di libertà del cittadino, estrinsecabile attraverso il riconoscimento della inviolabilità del domicilio. Ne consegue che la perquisizione è nulla e il sequestro (eseguito all'esito della stessa) non utilizzabile come prova nel processo, salvo che ricorra l'ipotesi prevista dall'articolo 253 c.p.p., in relazione al quale vi è maggiore "elasticità" della giurisprudenza[124], nel senso che l'eventuale indeterminatezza dell'oggetto in sede di delega rimette al giudizio della polizia giudiziaria l'individuazione del presupposto fondamentale del sequestro (qualifica del bene come corpo o pertinenza del reato), ferma restando la necessità di convalida.

Controversa rimane ancora la natura della norma, ritenuta attributiva di un potere sopravvissuto all'entrata in vigore del nuovo Codice di procedura penale, che ha suscitato alcuni dubbi di legittimità in ragione dell'incisiva deroga ai principi stabiliti dal codice di rito. Questo sancisce, infatti, che la perquisizione e il sequestro sono provvedimenti propri del pubblico ministero che, solo nei casi di necessità ed urgenza specificati nell'articolo 352 c.p.p., possono essere compiuti dalla polizia giudiziaria.

Per tale motivo si è giunti all'attuale, rigida, interpretazione che limita l'esecuzione di questa perquisizione alla ricerca di armi, escludendone l'effettuazione per il rinvenimento di altri oggetti illeciti.

L'esito della perquisizione deve, comunque, essere compendiato in apposito verbale, redatto dal personale operante, da trasmettere alla com-

---

121) La Suprema Corte (Sez. IV, sent. n. 7948 del 4 ottobre 1993) ha sancito che l'articolo 41 TULPS è stato mantenuto in vigore dall'articolo 225 delle norme di att., di coord. e trans. del c.p.p., prevedendo la possibilità che la polizia giudiziaria possa compiere dette perquisizioni anche quando la notizia relativa alla presenza di armi in un determinato luogo provenga da anonimi.

122) Con la sentenza n. 3 del 27 marzo 1996.

123) Come prescritto dall'articolo 13 della Costituzione.

124) *Ex plurimis*, si richiama Cass. pen., sez. V, sent. n. 43282 del 17 ottobre 2008.

petente A.G. – senza ritardo e comunque entro e non oltre le 48 ore successive – per la successiva convalida.

Atteso il fine essenzialmente preventivo dell'attività, sarebbe auspicabile una estensione della citata normativa anche agli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza.

Per quanto concerne la fattispecie di cui all'articolo 4 della legge n. 152 del 1975, recante "*Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico*", essa prevede che gli ufficiali ed agenti della polizia giudiziaria e della forza pubblica[125] "*in casi eccezionali di necessità e d'urgenza, che non permettono un tempestivo provvedimento dell'autorità giudiziaria, nel corso di operazioni di polizia possano procedere, oltre che all'identificazione, all'immediata perquisizione sul posto, al solo fine di accertare l'eventuale possesso di armi, esplosivi e strumenti di effrazione, di persone il cui atteggiamento o la cui presenza, in relazione a specifiche e concrete circostanze di luogo e di tempo, non appaiono giustificabili. In tali casi la perquisizione può estendersi, per le stesse finalità, al mezzo di trasporto utilizzato da tali persone per giungere sul posto. Di tali perquisizioni deve essere redatto un verbale che va trasmesso, entro quarantott'ore al procuratore della Repubblica*".

Tale norma svolge una funzione sia preventiva che repressiva. In particolare, essa serve per ricercare armi, munizioni e materie esplodenti, evitando che queste possano essere utilizzate per attività criminose. Pertanto, in tale ottica essa esplica una funzione preventiva.

Tuttavia, il possesso abusivo di tali arnesi costituisce di per sé reato e, pertanto, sotto questo aspetto la perquisizione svolge una funzione repressiva del reato di possesso abusivo di armi, munizioni e materie esplodenti, in quanto è finalizzata a ricercare e sequestrare il corpo del reato (cioè armi, munizioni e materie esplodenti).

Da ultimo, si rassegna la previsione di cui all'articolo 103 decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, in base alla quale gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria possono procedere in ogni luogo al controllo e all'ispezione dei mezzi di trasporto, dei bagagli e degli effetti personali, nel corso di operazioni di polizia per la prevenzione e la repressione del traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope, nonché altresì alla

125) Cioè sia ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria che ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza.

perquisizione quando ricorrano motivi di particolare necessità ed urgenza che non consentano di richiedere l'autorizzazione telefonica al magistrato competente.

Questa norma, come evidente, attribuisce funzioni essenzialmente preventive, prescindendo dalla commissione di un reato. Pertanto, anche in questo caso, sarebbe auspicabile prevederne l'estensione anche agli ufficiali ed agli agenti di pubblica sicurezza.

4.3.5. Il sequestro

L'articolo 39 TULPS, novellato dal decreto legislativo 29 settembre 2013, n. 121, introduce la possibilità, per gli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza, di provvedere, in caso di urgenza, all'immediato ritiro cautelare di armi, munizioni e materie esplodenti regolarmente denunciate ai sensi dell'articolo 38 TULPS, dandone immediata comunicazione al Prefetto.

Si tratta del cd. "ritiro cautelare", il quale trova giustificazione tutte le volte che, sulla base di un giudizio prognostico "*ex ante*", non vi sia la certezza della completa affidabilità del soggetto[126].

In materia di detenzione delle armi, la disciplina dettata dal citato articolo 39 è diretta al presidio dell'ordine e della sicurezza pubblica, alla prevenzione del danno che possa derivare a terzi dall'indebito uso e dall'inosservanza degli obblighi di custodia, nonché dalla commissione di reati che possano essere agevolati dall'utilizzo del mezzo di offesa.

La giurisprudenza più recente[127] ha stabilito, peraltro, che, qualora a carico del detentore emergano più elementi che, valutati globalmente, fanno venir meno il necessario affidamento per continuare a detenerle, il provvedimento di divieto di detenzione è legittimo.

4.3.6. L'invito *ex* articolo 15 TULPS

L'articolo 15 TULPS attribuisce all'autorità di pubblica sicurezza, da un lato, il potere di emettere un invito scritto che, qualora disatteso, consente l'applicazione di una sanzione amministrativa, e, dall'altro, la facoltà

126) TAR Campania, sez. III, 21 febbraio 2002, n. 1066; Cons. giust. amm. Sicilia, sez. giurisd., 11 ottobre 1999, n. 429.

127) Consiglio di Stato, sez. VI, n. 6288 del 7 dicembre 2007.

di disporre l'accompagnamento della persona che non si sia presentata nel termine imposto. "*Al pari dell'esecuzione d'ufficio dei provvedimenti dell'Autorità di p.s. la potestà di convocare i cittadini e gli stranieri nei propri uffici, per un legittimo motivo, va annoverata tra le azioni di diretta attuazione delle decisioni, adottata formalmente e sostanzialmente, che la dottrina denomina mezzi di polizia*"[128].

La competenza ad invitare appartiene all'autorità di pubblica sicurezza, anche se, per giurisprudenza consolidata[129], l'Arma dei Carabinieri, quale forza armata in servizio permanente di pubblica sicurezza[130], rientra tra i soggetti che hanno facoltà di emanare l'invito, rimanendo, invece, in tale ottica, esclusa la figura del Sindaco, anche nei Comuni ove non abbia sede alcun presidio di polizia.

In relazione alla configurabilità dell'ipotesi di reato prevista dall'articolo 650 c.p., contestato a colui che non ottemperi all'invito, si rinvengono diverse e contradditorie pronunce giurisprudenziali che, da un lato, escludono la punibilità di "*chi non ottemperi ad una convocazione di polizia finalizzata alla più agevole notifica di un provvedimenti inibitorio di prevenzione adottato nei suoi confronti dal Questore*"[131], e dall'altro, invece la riconoscono al destinatario di un invito per la notifica di un avviso orale emesso dal Questore competente, "*dato l'immanente fine di giustizia dell'ordine medesimo*"[132].

La normativa prevede quindi due situazioni: la prima relativa all'invito a comparire di per sé e la seconda relativa alla possibilità di disporre, in caso di inadempimento del soggetto all'invito, l'accompagnamento del soggetto. L'invito viene legittimato da ragioni inerenti i compiti istituzionali della p.s., quindi non giustificabile per rendere testimonianza in un procedimento penale, e deve essere motivato e redatto in forma scritta[133].

4.3.7. Il componimento dei privati dissidi

La composizione dei privati dissidi – prevista dal regio decreto del

128) Cfr. N. De Rubertis, *La legislazione di P.S.*, Noccioli, Firenze, 1987.
129) *Ex plurimis*, Cass. pen., sez. I, sent. n. 11896 del 4 dicembre 1995.
130) Così definita dall'articolo 16, comma 1, lettera a), legge n. 121 del 1981.
131) Cass. pen., sez. I, sent. n. 17920 del 3 marzo 2010.
132) Cass. pen., sez. I, sent. n. 46120 del 4 novembre 2009.
133) Cass. pen., sez. I, sent. n.1465 del 7 febbraio 1996.

31 agosto 1907 n. 690 e ripreso dall'articolo 1 del TULPS – è un atto riconducibile ai soli ufficiali di pubblica sicurezza, nella considerazione che le divergenze possano generare turbamento all'ordine pubblico.

In seguito alla richiesta d'intervento, l'ufficiale di P.S. provvede ad invitare le parti per tentare la conciliazione e redigere un verbale. Per concretizzare la composizione della controversia è necessario, oltre al raggiungimento di un accordo, l'assenza di reati perseguibili d'ufficio (in relazione ai quali l'ufficiale procedente sarebbe ovviamente obbligato a trasmettere la notizia di reato all'autorità giudiziaria competente).

Delle risultanze dell'incontro deve essere tenuta nota negli atti d'ufficio e, qualora necessario, deve essere redatto un verbale che, firmato dagli intervenuti, potrebbe poi essere prodotto – con valore di scrittura privata riconosciuta – in un eventuale successivo dibattimento.

Tale atto, destinato a non produrre effetti se non richiamato dalle parti, potrebbe altresì avere conseguenze giuridicamente rilevanti qualora se ne prevedesse la registrazione o la trasmissione ad altri organi. In tale ottica, potrebbe risultare vantaggioso – soprattutto in presenza di reiterata conflittualità tra le parti conciliate – prevedere l'inserimento del citato documento all'interno di un'apposita sezione della banca dati interforze, allo scopo di meglio orientare gli eventuali interventi successivi degli organi di polizia, ovvero creare una sorta di "protocollo" – sulla scorta di quanto avviene con il "protocollo EVA"[134] della Polizia di Stato per i casi di violenza di genere – utile a mettere "in rete" il *know how* ed il patrimonio informativo in materia.

Altro punto distintivo di questa procedura è la sua riconducibilità ai soli ufficiali di pubblica sicurezza, il che comporta che in alcune località montane o di campagna, l'utente debba spostarsi considerevolmente per raggiungere gli uffici dove sia presente personale delle forze dell'ordine qualificato, con disagi notevoli e la conseguente disincentivazione dello strumento che, invece, avrebbe, tra l'altro, anche una funzione di deflazione delle procedure giudiziali.

134) Il "Protocollo Eva" è una modalità operativa standardizzata per il primo intervento nei casi di violenza di genere, con l'inserimento di determinati dati in un archivio informatico di polizia che, tra l'altro, consente a chi interviene di conoscere "la storia specifica" delle persone nei confronti delle quali si interviene, consentendo agli operatori di evitare pericolose sottovalutazioni.

In tal senso, nel ritenere comunque necessaria la conservazione della prerogativa in capo agli ufficiali di pubblica sicurezza, la stessa ben potrebbe però essere estesa ai comandanti delle stazioni dei carabinieri nei Comuni dove non sia presente un ufficio di pubblica sicurezza, indipendentemente dal fatto che questi abbiano o meno la qualifica di sostituto ufficiale di P.S.

4.3.8. Lo scioglimento di riunioni pubbliche

Le disposizioni normative (articoli 20 e ss. TULPS)[135] prevedono che, quando "*in occasione di riunioni o di assembramenti in luogo pubblico, o aperto al pubblico, avvengono manifestazioni o grida sediziose o lesive del prestigio dell'autorità, o che comunque possono mettere in pericolo l'ordine pubblico o la sicurezza dei cittadini, ovvero quando nelle riunioni o negli assembramenti predetti sono commessi delitti*" dette adunanze possono essere sciolte. Le persone riunite od assembrate sono invitate in tal senso dagli ufficiali di pubblica sicurezza o, in loro assenza, dagli ufficiali o dai sottufficiali dei Carabinieri.

La decisione sullo scioglimento dipende dall'insorgere di un concreto pericolo per l'ordine pubblico, desumibile dalla natura della riunione o dalla possibile commissione di delitti.

Quanto ai soggetti cui compete l'adozione dello scioglimento delle adunanze, la norma attribuisce tale facoltà, *in primis*, agli ufficiali di pubblica sicurezza e, in loro assenza, agli ufficiali dei Carabinieri (i quali rivestono la qualifica di ufficiali di P.S.), o ai sottufficiali dell'Arma.

Con riferimento a questi ultimi, solo i livelli funzionali di luogotenente e maresciallo s.u.p.s, analoghi a quelli degli ispettori superiori sostituti ufficiali di pubblica sicurezza e dei sostituti commissari della Polizia di Stato[136], possono acquisire analoga prerogativa, in quanto, appunto, sostituti dell'ufficiale di pubblica sicurezza che, in quel momento, evidentemente è assente (e non in quanto sottufficiali).

---

135) In particolare, l'articolo 21 TULPS stabilisce che è sempre considerata manifestazione sediziosa l'esposizione di bandiere o emblemi che sono simbolo di sovversione sociale o di rivolta o di vilipendio verso lo Stato, il Governo o le autorità. È manifestazione sediziosa anche l'esposizione di distintivi di associazioni faziose.

136) Introdotti nell'ordinamento rispettivamente dal decreto legislativo n. 197 del 1995, articolo 3 e dal decreto legislativo n. 193 del 2003, articolo 8.

5. Il modello peruviano della funzione e prospettive di riforma*

Premessa

Il naturale processo di evoluzione, trasformazione e modernizzazione dei popoli richiede l'adozione di misure per garantire la sopravvivenza, l'interazione e la convivenza umana in un ambiente di pace, ordine, tranquillità e sicurezza, ruolo che per patto sociale viene delegato alle società giuridicamente organizzate in "Stati", quali titolari del potere politico. A tal fine risultano fondamentali l'obbedienza e la sottomissione all'ordinamento giuridico da parte di coloro che ne fanno parte, nonché l'esistenza di un controllo sociale formale dotato di potere coercitivo che consenta nella cornice della legalità e legittimità di uno Stato di diritto costituzionale di rispettare e far rispettare la Costituzione e la legge con carattere imperativo-attributivo, attraverso i propri enti e istituzioni, compresa la "Polizia". Quest'ultima, in quanto forza pubblica, ha il monopolio dell'uso della forza per l'esercizio della sua funzione fondamentale, al fine di garantire la sicurezza, la protezione ed il libero esercizio dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone, così come di prevenire condotte contrarie all'ordinamento giuridico, alla morale e al buon costume, o di limitarle o impedirle con la coercizione in caso di trasgressione.

Per rispettare l'esigenza naturale dei diritti individuali e collettivi e per esercitare le facoltà e gli obblighi degli Stati, si rende necessario adeguare e attuare nelle istituzioni o enti statali una gestione pubblica moderna, che abbia come funzione prioritaria quella di essere al servizio del cittadino, attraverso piani, programmi e politiche pubbliche orientati a mantenere la sostenibilità e la temporalità delle strategie e degli strumenti gestionali – sia amministrativi sia operativi – per garantire l'effettività, la fattibilità e l'applicabilità di riforme, cambiamenti normativi, strutturali ed organizzativi. In questo articolato processo, acquista importanza vitale l'attribuzione alla forza pubblica della funzione di polizia, che viene esercitata in tutti i Paesi del mondo, e in particolare nella Policía Nacional del Perú (da qui in avanti indicata come Polizia nazionale del Perù o PNP)

(*) A cura del Colonnello della Polizia nazionale peruviana Juan Roberto Paz Allasi.

come forza pubblica unitaria o, come nel modello italiano, come forza condivisa, attraverso il Corpo dei Carabinieri, la Guardia di finanza, la Polizia di Stato e la Polizia penitenziaria, connotata da una prospettiva comparativa interforze, orientata a proporre cambiamenti e attuare meccanismi e azioni per potenziare e ottimizzare la funzione di polizia nella cornice della cooperazione internazionale di polizia, in cui certamente si colloca lo dello svolgimento del XXXV corso di Alta formazione.

5.1. La Polizia nazionale del Perù

5.1.1. Natura, finalità e competenza

La Polizia nazionale del Perù è un'istituzione dello Stato con veste di organo esecutivo, istituita con legge n. 24949 del 6 dicembre 1988, giorno in cui se ne celebra l'anniversario istituzionale. Il decreto legislativo n. 1267 del 16 dicembre 2016 ne norma la struttura, l'organizzazione, la competenza, le funzioni, le attribuzioni e i regimi speciali. Ha come finalità fondamentale[137] quella di garantire, mantenere e ristabilire l'ordine interno; presta tutela e soccorso ai singoli e alla comunità; garantisce il rispetto delle leggi e la sicurezza del patrimonio pubblico e della proprietà privata; previene, indaga e combatte la criminalità; vigila e controlla le frontiere. Dipende dal Ministero dell'interno ed ha competenza amministrativa e operativa per l'esercizio della funzione di polizia su tutto il territorio nazionale – in materia di ordine interno[138] e ordine pubblico[139] – e competenza

137) Articolo 166 della Costituzione politica del Perù del 1993.

138) Secondo Malpartida (2011), l'ordine interno è un istituto giuridico-politico di livello costituzionale. Una situazione di equilibrio e di ordine stabilito dallo Stato per disciplinare le sue interazioni con le istituzioni nazionali, assicurando la stabilità, il funzionamento e il mantenimento delle strutture dello Stato e dei loro poteri, nonché del sistema di governo legalmente costituito. Cfr. A. Malpartida Mansilla, *Derecho positivo y diseño doctrinario del Orden Interno*, Lima-Perú, 1999.

139) Quintero (2011), nella sua analisi del concetto di ordine pubblico, cita Maurice Hauriou per meglio formularlo e lo definisce come l'ordine materiale ed esterno considerato come uno stato di diritto contrapposto a quello di disordine; è lo stato di pace contrapposto allo stato di turbolenza. Spetta quindi alla Polizia proibire tutto quanto causa il disordine e merita essere per questo tutelato e tollerato tutto quanto non lo causa.

condivisa in materia di pubblica sicurezza[140]. Il suo motto è "*Dio, Patria e Legge*". È professionale, tecnica, a struttura gerarchica, non deliberante, disciplinata e subordinata al potere costituzionale. I suoi appartenenti hanno l'obbligo di rispettare la legge, l'ordine e la sicurezza in tutta la Repubblica. Partecipa al sistema di difesa nazionale e di difesa civile, così come sostiene lo sviluppo economico e sociale del Paese. Ha come simboli lo stendardo, l'emblema e l'inno istituzionale e come segni distintivi di autorità e comando del personale dell'Arma la divisa d'ordinanza, il distintivo e il tesserino di riconoscimento. La denominazione di Polizia è un termine distintivo ed esclusivo della PNP ai fini dell'espletamento delle proprie funzioni e della sua identificazione di fronte alla società e alle autorità.

5.1.2. La funzione di polizia

La funzione di polizia è svolta nella cornice delle previsioni contenute nell'articolo 166 della Costituzione politica del Perù. Avendo come finalità fondamentale quella di garantire, mantenere e ristabilire l'ordine interno, presta protezione e aiuto ai singoli e alla comunità, garantisce l'osservanza delle leggi e la sicurezza del patrimonio pubblico della proprietà privata, previene, indaga e combatte la delinquenza e controlla le frontiere, esercitando le proprie funzioni nella sua veste di forza pubblica dello Stato.

Per l'esercizio di tale funzione sono richieste conoscenze specialistiche che vengono acquisite attraverso la formazione professionale. L'appartenente alla PNP *de Armas* riceve una formazione accademica completa, di livello universitario per gli ufficiali (5 anni) e di livello tecnico superiore non universitario per i sottufficiali (3 anni), che consente loro di ottenere una buona preparazione professionale per svolgere le proprie funzioni ed uno sviluppo culturale, sociale ed economico. La formazione ricevuta ha

140) L'articolo 2 della legge n. 27933 (Legge sul sistema nazionale di pubblica sicurezza), dell'11 febbraio 2003, la definisce come l'azione integrata portata avanti dallo Stato, con la collaborazione della cittadinanza, destinata ad assicurarne la convivenza pacifica, l'eliminazione della violenza, l'utilizzo pacifico delle strade e degli spazi pubblici, oltre che contribuire alla prevenzione della commissione di reati e illeciti.

particolare riguardo per la disciplina, il merito, il rispetto incondizionato per i diritti umani, l'etica, la *leadership* e il servizio pubblico. Per sostenere l'attività amministrativa, dispone di personale *de Servicios* nei gradi di ufficiale e sottufficiale.

5.1.3. Organizzazione e struttura interna

Con il decreto legislativo n. 1267 (Legge sulla Polizia nazionale del Perù), è stato disegnato un nuovo modello di sviluppo organizzativo e di gestione operativa e amministrativa nella Polizia nazionale del Perù, al fine di valorizzarne la funzione sulla base di criteri di qualità e integrazione dei servizi di polizia, per garantirne l'avvicinamento alla popolazione, la sua presenza sul territorio urbano e rurale nonché l'utilizzo di tecnologie atte a fornire servizi di qualità e generare valore pubblico. Tale norma stabilisce organizzazione, competenze, funzioni, attribuzioni e regimi speciali.

L'organo di più alto livello è il Comando generale, responsabile di pianificare, organizzare, dirigere e controllare lo sviluppo della gestione amministrativa e operativa, e guidato da un Ufficiale Generale *de Armas* in attività con il grado di Tenente Generale, che ha la designazione di Generale di Polizia e occupa la posizione di Comandante generale della Polizia nazionale del Perù.

5.2. Prospettiva e articolazione strategica istituzionale

La prospettiva strategica istituzionale si fonda sul Piano Operativo Istituzionale POI PNP, che è uno strumento di gestione che scompone le Azioni strategiche istituzionali identificate nel Piano strategico istituzionale (PEI secondo l'acronimo spagnolo) del Ministero dell'interno in Attività operative da realizzare annualmente. Essa è orientata a conseguire obiettivi e risultati istituzionali, formulati in applicazione del quadro concettuale, tecnico e metodologico stabilito nella "Guida per la pianificazione istituzionale"[141] dal CEPLAN, del Piano strategico settoriale plurien-

141) Approvata mediante risoluzione della Presidenza del Consiglio direttivo n. 016-2019/CEPLAN/PCD del 25 marzo 2019.

nale (PESEM secondo l'acronimo spagnolo) del Settore Interno 2016-2021 e del Piano strategico di sviluppo nazionale (PEDN secondo l'acronimo spagnolo) "Il Perù verso il 2021"[142], che obbedisce alle politiche di Stato dell'Accordo nazionale, strutturato su quattro assi tematici. La PNP è ricompresa nell'Asse "democrazia e Stato di diritto" - obiettivo "pubblica sicurezza ed eliminazione della violenza". Inoltre, trasversalmente, la PNP è inclusa in altri Assi dell'Accordo nazionale, tra cui i "conflitti sociali", la "soppressione del narcotraffico" e la "eliminazione del terrorismo".

I piani strategici del Settore Interno si articolano in Obiettivi strategici; pertanto, si osserva che il Ministero dell'interno articola i suoi obiettivi di cui al PESEM 2016-2021, aggiornato come qui di seguito dettagliato:

Tabella 1 - *Obiettivi strategici settoriali (OES secondo l'acronimo spagnolo) del Piano strategico settoriale pluriennale (PESEM secondo l'acronimo spagnolo) connessi agli Obiettivi strategici istituzionali (OEI secondo l'acronimo spagnolo) del Piano strategico istituzionale (PEI secondo l'acronimo spagnolo), MININTER, 2017-2022*

Obiettivo strategico settoriale PESEM (2016-2021) aggiornato		**Obiettivo strategico istituzionale PEI 2017-2022**	
OES 1.	Ridurre la percezione di insicurezza tra i cittadini	**OEI 1.**	Ridurre la percezione di insicurezza tra i cittadini a favore della popolazione nel quadro del Sistema nazionale di pubblica sicurezza
OES 2.	Mantenere l'ordine pubblico in ambito nazionale	**OEI 2.**	Diminuire l'incidenza di atti violenti in occasione di conflitti, proteste e mobilitazioni associate mantenendo l'ordine pubblico e la sicurezza in ambito nazionale

142) Piano bicentenario, *Il Perú verso il 2021*, approvato con decreto supremo n. 054-2011-PCM, del 22 giugno 2011, Perù 2021: Paese OCSE, Serie: Progressi della ricerca, n. 1.

		OEI 3.	Rafforzare le capacità di attenzione, preparazione e risposta del Ministero dell'interno a rischi, emergenze e disastri
OES 3.	Rafforzare l'ordine interno in ambito nazionale	**OEI 4.**	Combattere il traffico illecito di stupefacenti sul territorio nazionale
		OEI 5.	Smantellare le organizzazioni terroristiche in tutte le loro declinazioni su tutto il territorio nazionale
		OEI 6.	Ridurre la criminalità organizzata sul territorio nazionale
		OEI 7.	Ridurre l'incidenza della tratta di persone tra la popolazione vulnerabile
OES 4.	Migliorare l'attenzione per i servizi richiesti dai cittadini	**OEI 8.**	Rafforzare il sistema amministrativo di ammodernamento della gestione pubblica nel Ministero dell'interno

Fonte: Piano operativo istituzionale 2019 - Ministero dell'interno, approvato mediante risoluzione della Segreteria generale n. 374-2018-IN/SG.

Il dettaglio di ogni Obiettivo strategico istituzionale (OEI secondo l'acronimo spagnolo) del PEI 2017-2022 è fissato in Azioni strategiche istituzionali (AEI secondo l'acronimo spagnolo) che orientano la formulazione del Piano Operativo Istituzionale (POI) per i prossimi tre anni, come si osserva nella seguente tabella:

Tabella 2 - *OEI e AEI del PEI MININTER, 2017-2027*

Obiettivo strategico istituzionale del PEI MININTER		**Azione strategica istituzionale del POI MININTER e del POI PNP**	
1	Ridurre la percezione di insicurezza tra i cittadini a favore della popolazione nel quadro del Sistema nazionale di pubblica sicurezza	**1.1**	Servizio di pattugliamento integrale per la popolazione a livello nazionale
		1.2	Sistema di videosorveglianza integrato con Governi regionali e locali
		1.3	Assistenza tecnica in materia di pubblica sicurezza ai Comitati regionali e locali
		1.4	"Quartiere Sicuro" attuato nei quartieri a maggior incidenza criminale
		1.5	Operazioni di polizia per contrastare in modo permanente la commissione di reati e illeciti sul territorio nazionale
		1.6	Sistema di informazione di denunce attuato e integrato a favore del cittadino
		1.7	Attenzione adeguata alle vittime di violenza familiare, sessuale e altro tipo
2	Diminuire l'incidenza di atti violenti in occasione di conflitti, proteste e mobilitazioni sociali mantenendo l'ordine pubblico e la sicurezza sul territorio nazionale	**2.1**	Operazioni di polizia per ristabilire l'ordine pubblico

3	Rafforzare le capacità di attenzione, preparazione e risposta del Ministero a rischi, emergenze e disastri	**3.1**	Centrale emergenze CGBVP e PNP, integrata a livello regionale e nazionale
		3.2	Implementazione di brigate a favore della popolazione per far fronte a rischi, emergenze e disastri
4	Combattere il traffico illecito di stupefacenti sul territorio nazionale	**4.1**	Operazioni di polizia contro il traffico illecito di stupefacenti progettate e attuate nel Ministero dell'interno
		4.2	Sistema informativo sul traffico illecito di stupefacenti progettato e implementato nel Ministero dell'interno
5	Smantellare le organizzazioni terroristiche in tutte le loro declinazioni sul territorio nazionale	**5.1**	Operazioni di polizia concentrate sul territorio nazionale contro le nuove forme di terrorismo
6	Ridurre la criminalità organizzata sul territorio nazionale	**6.1**	Sistemi di informazione interconnessi e in uso alle unità specializzate della PNP
		6.2	Programmi di cattura di criminali attuati a favore della popolazione
		6.3	Operazioni di polizia contro la criminalità organizzata a maggiore incidenza sul territorio nazionale
		6.4	Preservare l'integrità fisica delle persone mediante la concessione di garanzie personali e di ordine pubblico

7	Ridurre l'incidenza della tratta di persone tra la popolazione vulnerabile	**7.1**	Operazioni di polizia concentrate sul territorio nazionale per ridurre i casi di reato di tratta di persone
		7.2	Assistenza tecnica permanente ai Governi nazionali, regionali e locali nella tratta di persone
8	Rafforzare il sistema amministrativo di ammodernamento della gestione pubblica nel Ministero dell'interno	**8.1**	Piattaforma di interoperabilità elettronica attuata a favore del cittadino
		8.2	Transito del MININTER alla Legge sul servizio civile
		8.3	Formazione professionale di polizia nelle specialità di prevenzione, ordine e sicurezza; indagini, *intelligence* e controllo amministrativo disciplinare
		8.4	Ottimizzazione di procedure operative e amministrative
		8.5	Migliorare le condizioni di *welfare* del personale di polizia, con riguardo ai servizi sanitari
		8.6	Meccanismo di prevenzione, controllo e sanzione per ridurre gli atti di corruzione nel Ministero dell'interno

Fonte: Piano operativo istituzionale 2019 - Ministero dell'interno, approvato mediante risoluzione della Segreteria generale n. 374-2018-IN/SG.

5.3. Piano strategico istituzionale e modello concettuale

I Piani strategici della Polizia vengono formulati secondo il modello concettuale del Settore Interno, in base all'ambito funzionale e alla competenza. I componenti di tale ambito costituiscono il Modello concettuale.

Si tratta di tre componenti funzionali[143] e di una gestionale: ordine interno, ordine pubblico, pubblica sicurezza e gestione strategica settoriale, secondo le definizioni qui di seguito riportate:

a. Ordine interno

È una condizione fondamentale di un Paese, che garantisce la stabilità e il normale funzionamento delle istituzioni pubbliche e giuridiche dello Stato. Il suo mantenimento e controllo richiedono previsioni e azioni che il Governo deve adottare su base permanente, rimanendo implicita la possibilità di dichiarare i Regimi di eccezione previsti dalla Costituzione politica;

b. Ordine pubblico

È la condizione di pace, tranquillità e disciplina sociale nella quale si compie la piena osservanza dell'ordinamento giuridico quale fondamento della convivenza tra le persone e i gruppi che formano la società;

c. Pubblica sicurezza

La pubblica sicurezza o sicurezza dei cittadini è l'azione integrata realizzata dallo Stato, attraverso la Polizia nazionale del Perù, con la collaborazione della cittadinanza e di altre organizzazioni pubbliche, destinata ad assicurare la convivenza pacifica, l'eliminazione della violenza, l'utilizzo pacifico e ordinato di vie e spazi pubblici e, in generale, ad evitare la commissione di reati e illeciti contro le persone e i loro patrimoni;

d. Gestione strategica settoriale

Secondo CEPLAN[144] (2014), la Gestione strategica è l'integrazione della Pianificazione strategica con l'impiego di risorse di un ente per la generazione costante di valore pubblico a favore del cittadino. È il processo

143) Piano bicentenario, *Il Perú verso il 2021*, approvato con decreto supremo n. 054-2011-PCM, del 22 giugno 2011, Perù 2021: Paese OCSE, Serie: Progressi della ricerca, n. 1.

144) È l'organismo tecnico specialistico che svolge la funzione di organo di direzione, orientamento e coordinamento del Sistema nazionale di pianificazione strategica, orientato allo sviluppo della pianificazione strategica come strumento tecnico di governo e gestione per lo sviluppo armonico e sostenibile del Paese e il rafforzamento della governabilità democratica nella cornice dello Stato costituzionale di diritto.

decisionale basato sulle informazioni generate nel processo di Pianificazione strategica per monitorare le tendenze e forze esterne così come il suo svolgimento all'interno, in maniera costante, aggiornando le informazioni in corso d'opera e rivedendo la strategia qualora sia necessario.

5.4. Livelli, categorie, gerarchie e gradi del personale della Polizia nazionale del Perù

Livelli, categorie, gerarchie e gradi del personale della PNP sono disciplinati dal decreto legislativo n. 1149, del 10 dicembre 2012, dalla Legge sulla carriera e situazione del personale della Polizia nazionale del Perù, e dal suo Regolamento, decreto supremo n. 016-2013-IN del 17 novembre 2013, le cui disposizioni si applicano a tutti gli ufficiali e sottufficiali *de Armas* e *de Servicios* in servizio, in disponibilità e in pensione. La disciplina relativa a cadetti e alunni delle scuole di formazione sono disciplinati dalla Legge sul sistema educativo della Polizia nazionale del Perù.

La carriera ha inizio con l'ingresso come sottotenente o sottufficiale di Terza per il personale *de Armas*, una volta concluso il corrispondente processo di formazione presso la Scuola, che nel caso degli ufficiali è di cinque anni mentre per i Sottufficiali è di tre anni. Al momento dell'ingresso, il personale *de Armas* viene assegnato alle diverse unità operative della Polizia, a partire da Commissariati, Divisioni, Direzioni e Regioni, in base alla propria specialità funzionale, ovvero Ordine pubblico e sicurezza, Investigazioni criminali, *Intelligence* e Scientifica. I posti vacanti per ogni specialità sono stabiliti dal Comando generale della PNP, su proposta della Direzione risorse umane e tenuto conto dell'organico; la riclassificazione sotto un'altra specialità funzionale può essere richiesta una sola volta in tutta la carriera dopo otto (8) anni di servizio effettivo.

Nel caso di ingresso nell'istituzione di personale professionista o tecnico, è prevista la frequenza di un corso di adattamento istituzionale che si svolge nei primi tre mesi del periodo di assimilazione ed è obbligatorio. Il suo superamento è condizione essenziale per permanere nella condizione di assimilato. Il processo di assimilazione dura due anni, durante i quali gli interessati sono tenuti all'osservanza della Legge sul regime disciplinare della Polizia nazionale del Perù e del Codice penale militare di polizia. Al termine dei due anni, coloro che avranno superato i rispettivi esami otter-

ranno il grado effettivo loro spettante; in caso contrario, l'assimilazione viene annullata. A partire da quel momento, costoro iniziano la carriera con i gradi di Maggiore, Capitano o Sottufficiale di Terza *de Servicios*, a seconda dei casi. Una volta arruolati, il periodo di assimilazione si cumula al periodo in servizio e consente di concorrere per il grado immediatamente superiore ed esercitare la funzione di polizia. L'esercizio della funzione e della carriera di polizia[145] si sviluppa in forma ascendente su due livelli, in ragione delle rispettive categorie, gerarchie e gradi.

5.5. Impieghi e incarichi del personale nella PNP

L'impiego è la condizione lavorativa del personale della PNP in attività in funzione della categoria e del grado posseduti; l'incarico è la posizione lavorativa specifica stabilita nell'assetto organizzativo[146], assegnata al personale impiegato nel rispetto di elenchi di rendimento professionale o tecnico[147], specialità funzionali e anzianità di servizio.

I movimenti e la formalizzazione degli incarichi del personale di polizia sono di tre tipi: l'assegnazione, la riassegnazione e il distacco, come qui di seguito specificato.

L'assegnazione e la riassegnazione degli ufficiali generali sono approvate mediante determinazione suprema; nel caso degli ufficiali superiori l'approvazione avviene mediante determinazione ministeriale e in quello degli ufficiali inferiori mediante determinazione del Comando generale.

L'assegnazione, la riassegnazione e il distacco dei sottufficiali sono approvate mediante determinazione della Direzione risorse umane della PNP.

Il distacco di ufficiali generali, superiori e inferiori è approvato mediante determinazione della Direzione generale della PNP.

L'assegnazione agli incarichi di Direttore, Capo Divisione, e equiva-

145) L'articolo 6 del decreto legislativo n. 1149, definisce la carriera come un insieme di principi, norme, processi e condizioni che disciplinano l'ingresso, la permanenza, lo svolgimento e il termine della carriera.

146) Assetto organizzativo: documento contenente l'elenco degli incarichi esistenti nella Polizia nazionale del Perù.

147) Relazione del personale classificato secondo la nota di rendimento professionale o tecnico.

lenti, Capo Unità, così come di Commissario, ricade sugli ufficiali *de Armas*, diplomati dei corsi di perfezionamento professionale corrispondenti al loro grado. Laddove non si riesca a coprire le posizioni di impiego presso i Commissariati con ufficiali *de Armas*, i relativi incarichi saranno assegnati a sottufficiali della gerarchia dei sottufficiali superiori *de Armas*.

Nessun ufficiale *de Armas*[148] potrà prestare servizio nella stessa unità per un periodo superiore ai due anni; in casi eccezionali, potrà farlo per un periodo ulteriore di un anno, autorizzato mediante risoluzione del Comando generale della PNP.

Nel caso di sottufficiali *de Armas* il periodo massimo di servizio in una stessa unità è di cinque anni, con la possibilità di disporre una proroga per esigenze di servizio.

Gli ufficiali e sottufficiali *de Servicios*[149] sono assegnati, riassegnati o distaccati a incarichi direttamente connessi con la specialità funzionale, la professione o la carriera tecnica per la quale sono stati assunti. In nessun caso possono comandare unità operative.

5.6. Organico della PNP

Quadro 1 - *Organico generale del personale di polizia in attività, raggruppato per categoria*

GRADO	**UNITÁ**
UFFICIALI *DE ARMAS*	6.939
UFFICIALI *DE SERVICIOS*	2.835
STATUS DE OFICIAL	16
SOTTUFFICIALI *DE ARMAS*	123.849
SOTTUFFICIALI *DE SERVICIOS*	3.127
PERSONALE CIVILE	2.050
TOTALE	**138.816**

Fonte: Direzione risorse umane della Polizia nazionale del Perù.

148) L'ufficiale *de Armas* é il professionista uscito dalla Scuola ufficiali della PNP dopo cinque anni di formazione.

149) Gli ufficiali *de Servicios* sono professionisti diplomati in un'università, con una laurea registrata presso l'Assemblea nazionale dei Rettori e, se del caso, iscritti ai rispettivi albi professionali, che accedono alla PNP mediante concorso pubblico, secondo le esigenze istituzionali.

5.7. Il Piano strategico delle capacità della PNP al 2030 "Mariano Santos Mateos"

5.7.1. Il Piano strategico delle capacità

Il Piano Strategico delle capacità della PNP al 2030 "Mariano Santos Mateos" denominato MS30, ha come obiettivo quello di trasformare nel medio termine (dieci anni), l'Istituzione in una forza moderna ed efficiente che offra un servizio di qualità al cittadino, richiedendo a tal fine un impegno significativo in termini di investimenti e tutela giuridica. Il primo punto comporta il conseguimento di risorse e tecnologie, mentre il secondo richiede una condivisione d'impegno e responsabilità tra tutti i suoi appartenenti, in particolare gli ufficiali di polizia. In altre parole, si tratta di dare corso a una trasformazione verso una nuova forma di lavoro e pensiero. Il piano è incentrato su tre pilastri corrispondenti alle capacità che è necessario sviluppare, ovvero risorse umane, risorse materiali e risorse informative. Queste componenti richiedono necessariamente l'impegno e la partecipazione della comunità per ridurre la vittimizzazione e la percezione di insicurezza. Il fine ultimo è quello di ricostruire la fiducia dei peruviani nella loro polizia. È per questo motivo che il Piano si fonda sul miglioramento dei Commissariati, intesi come la cellula base dell'istituzione di polizia. I pilastri delle capacità sono: la Nostra gente, la Nostra immagine, la Nostra infrastruttura, i Nostri mezzi e le Nostre tecnologie d'informazione e comunicazione.

In questo rientra la costruzione di una cultura di servizio e di prevenzione del reato, fondata sul miglioramento dei seguenti elementi: l'infrastruttura dei nostri Commissariati per consentire agli ufficiali di essere più professionali ed efficienti; la visibilità delle pattuglie che interagiscono con le comunità; il supporto e il servizio a favore delle vittime di reati; l'uso di tecnologie atte a rendere più incisivo ed efficiente il lavoro di polizia; l'equipaggiamento e la formazione degli ufficiali; la comunicazione con il pubblico e l'immagine pubblica.

5.7.2. Il Piano strategico delle capacità per ufficiali e sottufficiali

La PNP presenta un rapporto numerico agenti operativi/popolazione minore rispetto a quello di altri Paesi assimilabili al Perù e questo ne limita

la flessibilità operativa. Le risorse disponibili, inoltre, non sempre sono utilizzate nella maniera più efficace; in questo modo, i poliziotti che svolgono le loro funzioni non utilizzano le loro conoscenze specialistiche ed esperienze oppure presentano un addestramento insufficiente. L'obiettivo è:

– avere la persona adatta con le competenze richieste nel luogo giusto al momento giusto. A tal fine, si rende necessario individuare, reclutare e formare persone integre e competenti, capaci di lavorare in squadra e dotate di un approccio flessibile per rispondere alle sfide poste alle polizie moderne;

– costruire un profilo di ufficiali e sottufficiali di polizia tale da attrarre le persone adeguate. Le funzioni devono essere svolte da persone competenti e formate in modo da trarre il massimo risultato e sviluppare aree di competenze più specializzate;

– garantire che la formazione di polizia prepari il personale agli impieghi cui è destinato, bilanciando teoria e pratica e riconoscendo il valore della formazione sul posto di lavoro;

– garantire che i poliziotti di tutti i livelli siano responsabili della propria attività e delle unità poste sotto la propria direzione, in modo da aumentare la produttività nella carriera di polizia;

– rafforzare l'integrità del personale di polizia al fine di preservare i valori, i principi e la filosofia della Polizia;

– garantire servizi adeguati di sanità e welfare per il personale di polizia;

– incrementare il numero di poliziotti necessari all'istituzione e alla popolazione, attraverso una gestione efficiente degli organici;

– calibrare il numero di ufficiali e sottufficiali nonché di civili reclutati per ruoli specialistici posti al comando di poliziotti con compiti operativi;

– misurare e valutare la soddisfazione delle vittime e del pubblico riguardo la loro interazione con la PNP.

Di fronte a questa sfida, risulta di vitale importanza, per il Ministero dell'interno e soprattutto per i vertici di comando istituzionale, rafforzare il perseguimento di tali obiettivi e orientare tutto il proprio impegno verso la loro attuazione, principalmente con riferimento alla componente fondamentale del "capitale umano", senza il quale non è possibile realizzare alcun cambiamento. Ciò premesso, queste proposte richiedono strumenti e meccanismi concreti e fattibili che consentano di trasformare e ammoder-

nare la gestione istituzionale affinché nel medio termine sia garantita una polizia con personale tecnico e professionale altamente specializzato e animato da principi e valori, senso di appartenenza, accentuata vocazione al servizio, impegno istituzionale e corresponsabilità e, al contempo, lo sviluppo personale e professionale di tutti i suoi appartenenti, e un impegno complessivo a rendere un servizio di polizia di qualità, requisito imprescindibile per adempiere alla finalità fondamentale stabilita dall'articolo 166 della Costituzione politica del Perù.

In questo contesto, gli obiettivi del piano possono essere attuati adattando modelli già positivamente sperimentati in altre istituzioni di polizia o forze di polizia del mondo, che vantano l'accettazione ed il legittimo riconoscimento da parte della cittadinanza, come nel caso delle istituzioni di polizia europee, in particolare italiane, rappresentate dall'Arma dei Carabinieri, dalla Guardia di finanza, dalla Polizia di Stato e dalla Polizia penitenziaria.

Conclusioni

Le funzioni degli ufficiali e degli agenti di pubblica sicurezza, già previste dal regio decreto 31 agosto 1907, n. 690, storicamente non hanno ricevuto da parte del legislatore un'attenzione adeguata rispetto alla loro importanza, se non negli ultimi anni[150], più per questioni di necessità impellenti che di strategia.

Sebbene il compito primario dell'ufficiale e dell'agente di pubblica sicurezza sia quello di prevenire la commissione dei reati, salvaguardando il diritto di ogni componente della società di sentirsi ed essere sicuro, i poteri loro riconosciuti – soprattutto l'autonomia operativa in quell'area di confine tra prevenzione e repressione dei reati – e il limitato conferimento della funzione non appaiono conformi all'attuale quadro storico-sociale.

È indubbio che in questo discorso c'entri molto il parallelismo con la polizia giudiziaria e con l'autorità giudiziaria, in relazione alle quali l'or-

150) Si fa riferimento, in particolare, alla richiamata legge Madia, relativamente alla qualifica di ufficiale di p.s. attribuita agli ufficiali della Guardia di finanza nelle operazioni in mare.

dinamento, indipendentemente dalla primazia conferita a quest'ultima figura in detto ambito, ha da tempo formalizzato procedure e prerogative.

Tale *modus procedendi* del legislatore, peraltro, appare distonico anche in virtù dell'inscindibilità dei concetti di legalità e sicurezza, poiché se da un lato è ormai pacifico che per sicurezza pubblica si intende la tutela della sicurezza personale dei cittadini, della loro incolumità e dell'integrità della proprietà dai pericoli derivanti da ogni comportamento illecito di singoli o di gruppi, dall'altro è altrettanto certo che la polizia di sicurezza si identifica con l'attività di polizia esercitata dall'autorità di pubblica sicurezza, volta a garantire la preservazione dell'ordine pubblico, la sicurezza personale dei singoli componenti del corpo sociale e l'integrità dei diritti patrimoniali[151].

In quest'ottica, gli ufficiali e gli agenti di pubblica sicurezza appaiono sempre di più come figure istituzionali bisognose di (maggiori) certezze, più condivisione delle funzioni e correlate prerogative e poteri, per realizzare al meglio la loro missione, che è quella di consentire il godimento dei diritti dei cittadini, nel rispetto della libertà altrui.

La concreta impossibilità di adottare misure parzialmente invasive della libertà personale in contesti operativi difficili, quali possono essere gli eventi cui partecipa un numero rilevante di persone, piuttosto che l'assenza di un vero e proprio codice di procedura per gli atti di pubblica sicurezza sono solo alcune delle "sofferenze" maggiori di cui il legislatore stenta ad occuparsi.

Sono stati individuati, poi, ulteriori spunti di riflessione per il legislatore, tra cui:

– l'attribuzione, nell'ambito delle attività di competenza istituzionale di ciascun Corpo (con particolare riferimento al Corpo della Polizia penitenziaria), della qualifica di ufficiale di pubblica sicurezza ai funzionari;

– l'attribuzione all'ufficiale della Guardia di finanza, anche al di fuori delle operazioni in mare, nelle occasioni in cui è impiegato in servizi di ordine e sicurezza pubblica disciplinati da ordinanza del Questore, della qualità di ufficiale di pubblica sicurezza, in luogo di quella di agente;

– l'estensione della prerogativa tipica degli ufficiali di p.s. di com-

151) Cfr. A.M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, volume II, Jovene, Napoli, 1984, pp. 948-949.

porre i privati dissidi ai Comandanti delle Stazioni dei Carabinieri sedenti nei Comuni dove non sia presente un ufficio di pubblica sicurezza, indipendentemente dal fatto che questi abbiano o meno la qualifica di sostituto ufficiale di pubblica sicurezza;

– l'attribuzione agli ufficiali di pubblica sicurezza di poteri che siano realmente commisurati alla loro missione, che è quella di prevenire la commissione di reati, individuando taluni contesti operativi in cui l'attività di prevenzione non debba necessariamente essere convalidata dall'autorità giudiziaria, limitatamente ai casi in cui da detta attività non emergano profili di responsabilità penale a carico della persona nei cui confronti la stessa è stata espletata.

Il tema centrale del presente elaborato, in definitiva, consiste nella possibilità di procedere alla costruzione, almeno ipotetica, di un sistema normativo che preveda due binari paralleli su cui collocare i due contesti speculari, ovvero quello della polizia giudiziaria e quello della pubblica sicurezza, incardinandovi funzioni, atti e procedure e consentendo, in particolare all'ufficiale di pubblica sicurezza, di assurgere al ruolo di magistrato dell'ordine, simmetricamente a quello penale.

L'auspicio dei redattori è essere riusciti a rendere, tutti insieme, nello spirito del modello di coordinamento costantemente sostenuto dalla Scuola e sotto la sapiente guida dei Relatori, un quadro completo di tale particolare contesto, arricchito non solo dal modello "plurale" delle forze di polizia italiane, ma anche dalla tradizione ed esperienza della Polizia nazionale del Perù.

Bibliografia

AA.VV., *Manuale di legislazione e ordinamento di pubblica sicurezza*, a cura di Federico Del Giudice, Simone editore, Napoli, 2014

Caia G., *L'ordine e la sicurezza pubblica*, in S. Cassese, (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale* (tomo primo), Giuffré, Milano, 2000

Caia G., *L'amministrazione della pubblica sicurezza e le forze di polizia: l'assetto delle competenze ed il coordinamento in relazione ai recenti interventi normativi*, relazione al Convegno "Nuovi orizzonti della sicurezza urbana dopo la legge 24 luglio 2008, n. 125 ed il decreto del

Ministro dell'interno del 5 agosto 2008", Bologna, 25 settembre 2008, in *www.astridonline.it*

Calesini G., *Leggi di pubblica sicurezza, illeciti amministrativi*, Laurus Robuffo, Roma, 2005

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

Carrer F., *La Polizia di prossimità. La partecipazione del cittadino alla gestione della sicurezza nel panorama internazionale*, FrancoAngeli, Milano, 2003

Caruso C., *I paradigmi della sicurezza partecipata*, in N. Gallo - T.F. Giupponi (a cura di), *L'ordinamento della sicurezza: soggetti e funzioni*, FrancoAngeli, Milano, 2014

Cerica R., *Cultura organizzativa e performance economico-finanziarie*, Firenze University Press, Firenze, 2010

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

Costa V. - Giubitta P., *Organizzazione aziendale: mercati, gerarchie e convenzioni*, McGrow Hill, Milano, 2004

De Rubertis N., *La legislazione di P.S.*, Noccioli, 1987

Di Franco V., *Diritto di polizia e politiche di sicurezza*", Simone, Napoli, 2009

Gaggiotti A. - Marinelli M., *Gli atti della polizia giudiziaria*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna, 2005

Gallo N. - Massucci R., *La gestione delle manifestazioni sportive in un sistema di sicurezza partecipata*, in *Annali di diritto costituzionale*, anno III, n. 4, Bononia University Press, Bologna, 2010

Gammone M. - Sidoti F. - Veneziano C., *I Carabinieri e l'identità italiana*, Edizioni ETS, 2018

Giannini M.S., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2000

Giupponi T.F., *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, Bononia University Press, Bologna, 2010

Lauro F., *La polizia amministrativa*, Laurus Robuffo, Roma, 1981

Massera A. - Mosca C., *I servizi di informazione*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, tomo primo, Milano, Giuffrè, 2000

Mezzetti L., *Tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza e ruolo della polizia locale*, in *Annali di diritto costituzionale*, anno III, n. 4, Bononia

University Press, Bologna, 2010
MIELE C., *Elementi di legislazione di pubblica sicurezza*, Laurus Robuffo, Roma, 1991
MONE L., *L'amministrazione della pubblica sicurezza e l'ordinamento del personale*, Laurus Robuffo, Roma, 2013
MOSCA C., *La sicurezza come diritto di libertà*, Cedam, Padova, 2012
MOSCA C., *Polizia privata e sicurezza complementare*, in *Rivista di polizia*, Aracne, Roma, 2009
MOSCA C., *Teoria generale del coordinamento delle forze di polizia*, in M. Morcellini - C. Mosca (a cura di), *La sapienza della sicurezza*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna (RN), 2014
PERRONE V., *Le strutture organizzative d'impresa*, Egea, Milano, 1990
RAFFIOTTA E.C., *Il problematico ruolo del Sindaco "garante" della "sicurezza urbana": tra istanze locali e competenze statali*, in N. Gallo - T.F. Giupponi (a cura di), *L'ordinamento della sicurezza: soggetti e funzioni*, FrancoAngeli, Milano, 2014
SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, volume I, Jovene, Napoli, 1989
SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, volume II, Jovene, Napoli, 1984

Parte IV

Documenti, Normativa e Giurisprudenza di interesse

Quale libertà sindacale per il personale militare? Problemi e prospettive all'indomani della sentenza della Corte costituzionale 13 giugno 2018 n. 120

di Valerio Torano*

Abstract

La sentenza della Corte costituzionale 13 giugno 2018 n. 120 ha abolito il divieto per i militari di costituire associazioni professionali a carattere sindacale ma non quello di aderire ad altre associazioni sindacali. In tal modo, anche l'ordinamento italiano si uniforma a quanto generalmente avviene negli altri Stati europei e lo fa all'insegna di un modello di libertà sindacale «separata» chiaramente ispirata, nella riflessione della Corte, al modello introdotto per la Polizia di Stato dalla l. 1° aprile 1981 n. 121. L'apertura in via pretoria alla sindacalizzazione delle forze armate pone, tuttavia, il problema di quale modello di rappresentanza sindacale si intenda avviare, tenuto conto dell'esperienza maturata nell'Amministrazione della pubblica sicurezza e della necessità di riformare profondamente, se non addirittura di superare del tutto, l'attuale sistema di rappresentanza militare, che è, per sua natura, antitetico alla rappresentanza sindacale.

* * *

Judgment No. 120 of 13 June 2018, issued by the Constitutional Court, i.e. the Special Court dealing with constitutional and ministerial matters, lifted the ban for military personnel to create professional associations of a trade union nature but maintained the prohibition for them to join other trade union associations. In this way, also the Italian legislation is in line with the laws in force in the other European countries, following a pattern of "separated" trade union freedom which, according to the Constitutional Court, is inspired to the pattern introduced by Law No 121 of 1 April 1981 concerning the Italian National Police. However, the possibility for the members of the Armed Forces to have trade union rights gives rise to the problem

(*) Magistrato del TAR Lazio, in servizio presso la sezione staccata di Latina.

concerning the kind of trade union representation pattern which is better to adopt, taking into account the experience gained in the field of Public Security Administration as well as the need to deeply reform or even radically change the current military representation system that is, by its very nature, totally opposed to the trade union representation pattern.

* * *

1. Introduzione

1.1. In Italia, il sindacato non aveva sinora trovato alcuno spazio nelle forze armate, dove il divieto legale di associazione per fini professionali è sempre stato considerato connaturale alle peculiarità del servizio militare, che è prestato in un'organizzazione gerarchizzata e totalizzante, la quale non potrebbe tollerare la presenza al proprio interno di soggetti anche solo virtualmente antagonisti con l'autorità.

La sentenza della Corte costituzionale 13 giugno 2018 n. 120 ha superato questa consolidata impostazione, rimuovendo il divieto legale di associazione sindacale del personale militare e colmando così il divario che separava, sotto questo profilo, l'appartenente alle forze armate dagli altri dipendenti pubblici[1]. In tal modo, è venuto meno il principio, nato agli albori dello Stato repubblicano, per cui la natura militare di un corpo sarebbe di per sé incompatibile con la presenza di organizzazioni sindacali che ne uniscano gli appartenenti, tanto che solo con la smilitarizzazione del Corpo delle Guardie di pubblica sicurezza e con la sua trasformazione in Polizia di Stato, ad opera della l. 1° aprile 1981 n. 121, sono stati ivi introdotti i sindacati. La decisione, che ha accolto un'eccezione di costituzionalità costruita intorno alla violazione di obblighi internazionali pattizi, ha avuto anche l'effetto di uniformare sul punto l'ordinamento italiano alla realtà dei principali Stati europei, ove la libertà sindacale del personale militare, oltre che dei corpi di polizia, è generalmente affermata ma è sottoposta a limitazioni per motivi di tutela della sicurezza nazionale.

1.2. Nel presente scritto si intende, dunque, fornire una prima analisi

1) Corte cost. 13 giugno 2018 n. 120, in *www.corte-costituzionale.it*; sulla sentenza in commento v. G. Marino, *Il divieto per i militari di costituire associazioni sindacali viola la Costituzione?*, in *Dir. & giust.*, 2018, 102, p. 4 ss.

della prefata sentenza e, in attesa di un intervento del legislatore, indagarne gli effetti complessivi sull'ordinamento militare, nel quale si armonizzano i valori costituzionali supremi della difesa della Patria e dello spirito democratico che deve comunque informare le forze armate[2].

A tal fine, il principio affermato dalla Corte è contestualizzato nella realtà dell'Amministrazione della difesa attraverso l'esame dello *status* del dipendente pubblico membro delle forze armate, o delle forze di polizia a ordinamento militare, e che è per questo sottoposto a una stringente disciplina ed al vincolo di subordinazione gerarchica declinato nella sua forma più rigorosa. Così ricostruite le coordinate fondamentali della condizione militare, sono poi analizzati il vigente sistema della «rappresentanza militare» e la disciplina sulla libertà sindacale nel Corpo della Polizia di Stato come configurata dalla l. n. 121 del 1981, che rappresenta il termine di riferimento per ogni successiva iniziativa legislativa in questa materia.

Da ultimo, sono indagate le prospettive aperte della sentenza in commento, i cui effetti non si limitano alla legittimazione di sindacati del personale delle forze armate ma implicano una riflessione sulla persistente utilità dell'attuale rappresentanza militare, concepita quale alternativa a quella sindacale per l'emersione e la gestione delle istanze collettive. Infatti, la sentenza n. 120 del 2018, lungi dal costituire un punto di arrivo, segna un nuovo inizio delle relazioni sindacali nel c.d. comparto sicurezza perché, nonostante le indicazioni fornite dalla Corte per il futuro più prossimo, essa non è auto-esecutiva e postula un intervento del legislatore che chiarisca quale libertà sindacale per il personale militare si voglia stabilire in Italia[3].

2. Lo *status* militare

2.1. Lo *status* di militare ha le sue radici nella Costituzione che, oltre

2) Sul rapporto tra spirito democratico dell'ordinamento militare e limitazioni al diritto di associazione degli appartenenti alle forze armate si rinvia a: M.T. Poli, in R. De Nictolis - V. Poli - V. Tenore (a cura di), *Commentario all'ordinamento militare*, Roma, 2011, IV, t. III, p. 461 ss. e 472 ss.

3) Allo stato attuale della legislazione vigente si parla in modo improprio e a-tecnico di un «comparto sicurezza» per designare un'area omogenea di disciplina del rapporto di impiego delle categorie di dipendenti pubblici accomunate dal fatto di svolgere le proprie funzioni nel campo della sicurezza nazionale intesa in senso ampio.

a prescrivere il servizio armato obbligatorio nei limiti e nei modi stabiliti dalla legge, prevede la sottoposizione del militare a una giurisdizione penale speciale e consente di limitarne il diritto di iscriversi a partiti politici[4].

Il servizio militare non è una mera prestazione di attività, ma determina una condizione particolare, lo *status* di militare, che comporta l'assoggettamento della persona a un regime speciale di vita incidente addirittura sulla libertà personale e su altre libertà fondamentali, rendendo impossibile un confronto su basi omogenee con lo statuto dei dipendenti civili[5]. Lo *status* in parola è, quindi, connotato non solo dalle prerogative del rapporto di pubblico impiego, derivanti dal precetto generale di cui all'art. 54 comma 3, Cost., ma soprattutto dagli speciali doveri di subordinazione gerarchica e di obbedienza, cioè di esecuzione pronta, rispettosa e leale degli ordini attinenti al servizio e alla disciplina, in conformità al giuramento prestato[6]. In altri termini, lo stato giuridico del militare non è limitato agli orari di servizio ma attiene alla persona e ne segue e connota l'operare[7].

Ai sensi dell'art. 621, comma 1, d.lgs. 15 marzo 2010 n. 66 (Codice

---

4) Cfr. artt. 52, comma 1, 98, comma 3 e 103, comma 3, Cost. In argomento v. R. Rivello, *Forze armate*, in *Dig. disc. pubbl.*, agg., I, Torino, 2000, p. 296-297, il quale ricorda pure i divieti di costituire associazioni sindacali e scioperare, oltre ai limiti alla libertà di movimento che caratterizzano le c.d. sanzioni disciplinari di corpo.

5) D. Bortolotti, *Disciplina militare*, in *Enc. giur.*, XI, Roma, 1989, p. 2; C. Malinconico, *Disciplina militare*, in *Dig. disc. pubbl.*, V, Torino, 1990, p. 281. In giurisprudenza v.: Cons. Stato, sez. IV, 28 luglio 2005 n. 4012, in *Foro amm. - C.d.S.*, 2005, 7-8, p. 2161; sez. IV, 14 maggio 2007 n. 2381, *ibidem*, 2007, 5, p. 1449. Non pare, invece, che la particolare flessibilità sulle condizioni di mobilità, che pur costituisce uno degli elementi caratterizzanti della specificità dello *status* del militare rispetto alla generalità dei dipendenti pubblici, rappresenti un *quid novi* per gli appartenenti a un corpo di polizia a ordinamento civile, considerato che le esigenze organizzative e funzionali di quest'ultimo sono sostanzialmente equivalenti a quelle di una forza armata. Infatti, il movimento dall'una all'altra unità o reparto costituisce una naturale modalità di espletamento del servizio (T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 14 dicembre 2012 n. 10435, in *Foro amm. - T.A.R.*, 2012, 12, p. 3872) e lo *status* di militare, al pari di quello di appartenente alla Polizia di Stato e ad altri corpi armati, presuppone l'accettazione della mobilità quale ordinario mezzo di soddisfacimento delle esigenze istituzionali dell'Amministrazione (T.A.R. Marche, sez. I, 23 ottobre 2015 n. 763, in *Red. Giuffré amm.*, 2015). Sul punto v. anche: T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 30 maggio 2012 n. 1414, in *Foro amm. - T.A.R.*, 2012, 5, p. 1804; sez. III, 7 marzo 2012 n. 578, *ibidem*, 2012, 3, p. 1015.

6) Cons. Stato, sez. IV, 5 febbraio 2010 n. 544, in *Foro amm. - C.d.S.*, 2010, 2, p. 294; T.A.R. Campania, Napoli, sez. VI, 10 gennaio 2011 n. 34, in *Foro amm. - T.A.R.*, 2011, 1, p. 205.

7) F. Bassetta, nota a Cons. Stato, sez. IV, 12 dicembre 2017 n. 5045, in *Foro it.*, 2018, III, c. 273.

dell'ordinamento militare), è «militare» il cittadino che presta servizio armato a difesa della Patria, su base volontaria od obbligatoria, nella posizione di servizio o in congedo, ed il relativo *status* si acquisisce all'atto dell'«arruolamento», per tale intendendosi la condizione di chi sia dichiarato idoneo al servizio incondizionato e inserito in un'organizzazione militare statale[8]. Lo *status* in parola si costituisce, quindi, o con atto coattivo dello Stato, quale manifestazione della potestà di imporre ai cittadini il servizio armato *ex* art. 52 Cost., ovvero con atto presupponente la volontà del singolo, dandosi così vita a un rapporto di pubblico impiego a tempo indeterminato o determinato (c.d. ferma)[9].

2.2. Lo stato di militare comporta l'osservanza dei doveri e degli obblighi relativi alla «disciplina militare» stabiliti dalle leggi e dai regolamenti, cioè il complesso delle norme comportamentali finalizzate a garantire la piena efficienza delle forze armate e la stretta coesione dei loro componenti, come elementi decisivi nelle ipotesi di scontro bellico[10]. L'art. 1346, d.lgs. n. 66 del 2010, definisce la disciplina militare proprio come «l'osservanza consapevole delle norme attinenti allo stato di militare in relazione ai compiti istituzionali delle forze armate e alle esigenze che ne derivano», che è «la regola fondamentale per i cittadini alle armi in quanto costituisce il principale fattore di coesione e di efficienza delle forze armate».

La disciplina militare presiede ai rapporti intersoggettivi tra militari ed esprime il complesso delle virtù di fedeltà, obbedienza, lealtà, onore, senso di responsabilità, spirito di corpo e di sacrificio, oltre che coraggio, le quali, essendo codificate in una regola giuridica, assurgono a comandi imperativi per gli appartenenti alle forze armate, la cui inosservanza è punita con sanzioni disciplinari[11]. Caratteristica della disciplina militare, ri-

---

8) Sulla rilevanza dell'arruolamento ai fini dell'acquisizione della condizione militare v.: F. Breglia, *Militare*, in *Enc. dir.*, XXVI, Milano, 1976, p. 305; C. cost. 24 aprile 1986 n. 112, in *www.corte-costituzionale.it*; secondo Cons. Stato, comm. spec., 12 maggio 2016 n. 1183/2016, in *www.giustizia-amministrativa.it*, p. 26, invece, tale *status* si acquisterebbe con il giuramento che, ai sensi dell'art. 712, d.P.R. 15 marzo 2010 n. 90, il militare è tenuto a prestare all'atto dell'assunzione del servizio.

9) F. Breglia, *Militare*, *cit*., p. 303.

10) C. Malinconico, *Disciplina militare*, *cit*., p. 280.

11) D. Bortolotti, *Disciplina militare*, *cit*., p. 2-3, ricorda che la disciplina militare: *a)* non si limita agli aspetti precettivo e gerarchico, avendo anche un contenuto sanziona-

spetto a quella che pure vige in altri corpi organizzati, è la sua essenzialità per la stessa esistenza delle forze armate e per la loro operatività[12]. Per il conseguimento e il mantenimento della disciplina sono determinate le posizioni reciproche del superiore e dell'inferiore, le loro funzioni, compiti e responsabilità, da cui discendono il principio di gerarchia e, quindi, il rapporto di subordinazione e il dovere di obbedienza.

Le norme sulla disciplina militare danno vita, secondo la terminologia impiegata dall'art. 52 Cost. e dal d.lgs. n. 66 cit., all'«ordinamento militare», che è una partizione di quello generale dello Stato e che con esso è necessariamente coerente[13]. Di «ordinamento militare» si parla in due diverse accezioni e cioè come: *a)* complesso istituzionale predisposto per assicurare in via primaria, con le armi, la difesa dello Stato, coincidendo così con l'ordinamento delle forze armate; *b)* sistema normativo concernente quel complesso organizzatorio. Nel primo significato, dunque, l'ordinamento militare è parte integrante dell'Esecutivo; nel secondo, è parte dell'ordinamento giuridico statale, non esistendo per esso speciali fonti di produzione[14].

In ogni modo, il riferimento all'appartenenza dei membri delle forze armate a uno speciale ordinamento sta a sottolineare che il peculiare *status*

---

torio, poiché il potere correttivo è necessario a garantire l'assetto disciplinare e l'efficienza delle forze armate; *b)* è sempre strettamente vincolata alle effettive necessità di servizio.

12) C. Malinconico, *Disciplina militare*, *cit*., p. 282.

13) V. Bachelet, *Disciplina militare ed ordinamento giuridico statale*, Milano, 1962, p. 41. Sulla nozione di «ordinamento militare» e sulla sua codificazione in rapporto con l'ordinamento generale dello Stato: V. Poli, *Le ragioni ed il significato della codificazione dell'ordinamento militare*, in *Giur. amm*., 2011, IV, p. 5 ss.; Id., *Il codice dell'ordinamento militare e il t.u. delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare*, in *Foro it.*, 2010, V, p. 243 ss.; B.G. Mattarella, *Il Codice dell'ordinamento militare e la codificazione normativa*, in *Giorn. dir. amm*., 2011, p. 457 ss.

14) La Costituzione repubblicana ha superato la precedente ricostruzione dell'ordinamento militare come separato da quello statuale, conformandolo intorno a: *a)* la forte autonomia rispetto alle altre partizioni dell'ordinamento giuridico; *b)* il conseguente riconoscimento delle esigenze funzionali proprie delle forze armate; *c)* lo spirito democratico che lo informa e che è un limite inderogabile per tutte le disposizioni di rango inferiore (in tema v., *ex plurimis*: Corte cost. 12 novembre 2002 n. 445, in *Foro it.*, 2003, I, c. 1018; 24 luglio 2000 n. 332, *ibidem*, 2000, I, 2739; Cons. Stato, sez. IV, 21 dicembre 2006 n. 7774, in *Giur. amm.*, 2006, I, p. 1747; sez. IV, 18 dicembre 2006 n. 7626, in *Foro it.*, 2007, III, c. 565.

del personale militare esige il rispetto di severi codici di rettitudine e onestà, nel contesto di un ordinamento connotato da caratteri di specialità[15].

2.3. Poiché il rapporto di servizio del militare si basa sulla completa subordinazione gerarchica dell'inferiore al superiore, la particolare posizione dei militari, quali soggetti armati componenti di un organismo fondato su principi di totale obbedienza agli ordini, si traduce in limitazioni legali di taluni diritti costituzionali, come quello di associarsi, oltre che in obblighi e comportamenti non prescritti per la generalità dei cittadini[16].

La gerarchia è il tratto peculiare e indispensabile dell'organizzazione militare, specialmente operativa, che non è messa in discussione neppure dall'istituzione della c.d. rappresentanza militare che, in linea con l'art. 52 Cost., mira ad assicurare un apporto partecipativo e collaborativo di opinioni e idee alle autorità sovraordinate[17]. La gerarchia consiste nella collocazione dei militari in una scala di posizioni, l'una sovraordinata all'altra e contraddistinta da un grado, in cui il rapporto di dipendenza è sempre personale, non operando quella spersonalizzazione degli organi tipica dell'Amministrazione civile ed essendo la stessa disciplina militare una regola di condotta più che altro interpersonale tra soggetti che rivestono gradi diversi[18]. In tale contesto, l'obbedienza, cioè l'«esecuzione pronta, rispettosa e leale degli ordini attinenti al servizio e alla disciplina, in conformità al giuramento prestato», è un dovere assoluto, salvo non si tratti di ordine manifestamente eversivo o criminoso, come pure assoluto è il dovere di fedeltà alle istituzioni repubblicane, che è il fondamento dei doveri del militare. Il contenuto del dovere del servizio militare, che si concreta nell'obbligo di prestare tutte le attività che gli siano richieste dalle autorità competenti nell'interesse delle forze armate, è presidiato dalla soggezione alla giurisdizione penale militare[19].

---

15) Corte cost., 15 dicembre 2016 n. 268, in *Foro it*., 2017, I, p. 1131 e in *Dir. pen. proc*., 2017, 6, p. 773, con nota di G. Dodaro, *Incostituzionalità della cessazione automatica del rapporto di impiego militare per condanna a pena interdittiva temporanea*.

16) A. Monterosso, *Militare*, in *Dig. disc. pubbl.*, VII, Torino, 1991, p. 464.

17) G. Grasso, *Militari (stato giuridico e trattamento economico)*, in *Enc. giur.*, XX, Milano, 1990, p. 1.

18) C. Malinconico, *Disciplina militare*, *cit*., p. 284, il quale, con riferimento al rapporto gerarchico e al dovere di obbedienza, osserva che la subordinazione viene pressoché a identificarsi con la disciplina militare.

19) G. Landi, *Forze armate*, in *Enc. dir.*, XVIII, Milano, 1969, p. 33-34, nota che la sottopo-

2.4. Il militare opera nell'ambito di particolari strutture tecniche permanenti, le «forze armate», la cui attività si esprime mediante un'azione materiale diretta, involgente l'uso della coazione su persone o cose, per la difesa della Patria contro minacce dall'esterno e, in subordine, a mantenere l'ordine pubblico interno, compito questo affidato alle forze di polizia, tra le quali quelle a ordinamento militare[20].

Le forze armate sono «corpi organizzati», cioè organi a carattere collettivo in cui la presenza di un membro è in funzione della presenza degli altri, tutti concorrenti a creare le condizioni di esistenza e di agibilità dell'organo stesso[21]. Esse costituiscono una sola istituzione complessa, articolata in *sub*-istituzioni, diretta ad un'unica finalità e dotata di elementi personali e reali aventi identica natura e che dà vita a un ordinamento giu-

---

sizione alla giurisdizione militare è indicata esteriormente dalle stellette a cinque punte applicate al bavero dell'uniforme (le quali sono, infatti, assenti dalle divise delle forze di polizia a ordinamento civile) e il cui uso fu introdotto con r.d. 13 dicembre 1871 n. 571, disponendosi che «tutte le persone soggette alla giurisdizione militare, a mente dell'art. 323 del Codice Penale Militare […] porteranno come segno caratteristico della divisa militare comune all'Esercito e all'Armata, le stellette a cinque punte sul bavero dell'abito della rispettiva divisa». S. Malizia, *Giurisdizione penale militare*, in *Enc. giur.*, XV, Roma, 1989, p. 1, osserva che la giurisdizione militare non è una continuazione di quella disciplinare, perché la funzione di comando e quella giurisdizionale non devono essere confuse, con la conseguenza che tra i due illeciti non intercorre solo una differenza di entità ma anche di specie; *contra* P. Di Vico, *Diritto penale formale militare*, Milano, 1917, p. 102 ss.

20) G. Landi, *Forze armate*, *cit*., p. 21; A. Chiappetti, *Polizia (forze di)*, in *Enc. giur.*, XXIII, Roma, 1990, p. 1 ss., distingue le forze armate dalle forze di polizia in ragione del fine di detta azione materiale diretta, che per le seconde è, in via principale, la conservazione dell'ordine interno, cioè il mantenimento dell'ordinata e sicura convivenza civile. Peraltro, tale distinzione, che è presupposta dall'art. 98, comma 2, Cost. (che parla di «militari» e di «funzionari ed agenti di polizia») e che è chiara da un punto di vista teleologico, non lo è altrettanto da quello organizzativo, poiché: *a)* una forza di polizia può essere inquadrata tra le forze armate ed essere quindi utilizzata anche per scopi di difesa esterna (es. Corpo delle Guardie di pubblica sicurezza sino alla c.d. smilitarizzazione); *b)* una forza armata può rivestire anche la qualifica di forza di polizia ed essere destinata anche in via prevalente alla difesa interna (es. Arma dei Carabinieri); *c)* le forze armate possono essere eccezionalmente utilizzate in servizi di polizia. Sul punto v. anche: R. Zambonini, *Polizia (Corpi di)*, in *Nss. dig. it.*, XIII, Torino, 1966, p. 179 ss.; D. Libertini, *Alcune considerazioni sulle differenze fra Forze armate e di polizia*, in *Riv. polizia*, 2001, 3-4, p. 224 ss.; A. Tiberi, *Forze armate e Forze di polizia. Elementi concettuali e compiti fra differenze di genere*, in *N. rass. leg. dottr. giur.*, 2006, 4, p. 445 ss.

21) Così S. D'Albergo, *Corpi organizzati*, in *Enc. dir.*, X, Milano, 1962, p. 647.

ridico particolare fondato su di un fatto organizzativo e cioè caratterizzato da plurisoggettività, da un'organizzazione notevole e assistito da una normazione interna[22]. Pur originando un ordinamento particolare, le forze armate sono prive di soggettività propria, ossia di personalità giuridica distinta da quella dello Stato-persona e, pur essendo un'istituzione di rilevanza costituzionale, non sono organi costituzionali perché non sono né potrebbero essere, in una costituzione democratica, *superiorem non recognoscentes*[23].

3. La libertà sindacale degli appartenenti alle forze armate e alle forze di polizia

3.1. In generale, per «libertà sindacale» si intende il diritto di costituire associazioni sindacali con la possibilità per il lavoratore di aderirvi o di uscirne senza alcuna limitazione[24]. Il diritto *de quo* è solennemente proclamato dall'art. 39 Cost. e trova le proprie fonti di rango primario più significative negli artt. 14 ss., l. 20 maggio 1970 n. 300 (c.d. Statuto dei lavoratori) e nelle previsioni della l. 12 giugno 1990 n. 146 (Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla

22) G. Grasso, *Forze armate*, *cit*., p. 1.

23) A. Monterosso, *Forze armate*, in *Dig. disc. pubbl.*, VII, Torino, 1991, p. 30.

24) In generale, un «sindacato» è un'organizzazione di lavoratori (o datori di lavoro) avente per scopo di promuovere e difendere gli interessi di questi. Il sindacato sorge, quindi, in presenza (e in vista della tutela) di una serie di rapporti che si svolgono al suo esterno tra i suoi aderenti, attuali o potenziali, e terzi estranei identificati come controparte e, quindi, postula un'azione esterna su o attraverso quei rapporti, attuata mediante la forza, necessariamente pacifica e non violenta, derivante dall'unione e dal coordinamento delle condotte dei suoi aderenti nell'ambito di quei rapporti (cfr. M. Dell'Olio, *Sindacato dei lavoratori (dir. vig.)*, in *Enc. dir.*, XLII, Milano, 1990, p. 668 ss.). La forma originaria e basilare di esperienza sindacale consiste nell'accordo, tra soggetti che sono o vogliono essere titolari di rapporti di lavoro, di non accettare in quei rapporti condizioni inferiori a quelle che contano di imporre alla controparte, unitamente alla proposta, rivolta a tutti gli altri lavoratori, a fare altrettanto. Lo sviluppo successivo di tale nucleo essenziale di attività sindacale è la negoziazione direttamente per tutti, e quindi in forma collettiva, di quelle stesse condizioni. Ne consegue che il tratto caratterizzante del sindacato è la gestione collettiva di quei rapporti, con l'impiego della forza creata dagli iscritti, rivolta a disciplinare in modo uniforme e in termini generali ed astratti una serie indeterminata e aperta di rapporti omogenei (M. Dell'Olio, *Sindacato dei lavoratori*, *loc. cit.*).

salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge)[25].

L'art. 39 Cost., in particolare, esprime i principi della libertà sindacale e dell'autonomia collettiva, garantendo ai cittadini la libertà di organizzarsi in sindacati e ai sindacati la libertà di agire nell'interesse dei lavoratori, la quale comprende non solo il diritto di sciopero ma anche l'autonomia negoziale e cioè il potere di stipulare contratti, anche se non aventi efficacia *erga omnes*[26]. Infatti, la libertà di organizzazione sindacale verrebbe vanificata se non fosse comprensiva dell'attività contrattuale e della connessa libertà negoziale[27].

3.2. In linea di principio, i dipendenti privati e pubblici sono ammessi a godere in egual misura dei diritti fondamentali che discendono in via diretta dal riconoscimento costituzionale della libertà sindacale e del diritto di sciopero, pur potendo essere diversa la relativa disciplina legale[28].

In tal senso, per i membri delle forze armate e dei corpi di polizia la limitazione della libertà sindacale, rispetto alle altre categorie di dipendenti

---

25) Per quanto riguarda la dimensione costituzionale della libertà sindacale, osserva G. Proia, *Organizzazione sindacale e contrattazione collettiva*, Padova, 2014, p. 47, che la Costituzione dà ampia legittimazione alla libertà sindacale, collegandola sistematicamente col principio di tutela del lavoro in tutte le forme e applicazioni (art. 35, comma 1, Cost.) e con la direttiva della uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, comma 2, Cost.

26) Corte cost., 23 giugno 1988 n. 697, in *www.corte-costituzionale.it*; 7 febbraio 1985 n. 34, in *Mass. giur. lav.*, 1985, 8; 30 luglio 1980 n. 142, in *Foro it.*, 1980, I, c. 2641.

27) Al legislatore ordinario non è, quindi, consentito di cancellare o di contraddire ad arbitrio la libertà delle scelte sindacali e gli esiti contrattuali di esse; un'importante applicazione di tale principio si è avuto nel settore del pubblico impiego con la sentenza della Corte costituzionale 23 luglio 2015 n. 178, che ha dichiarato l'illegittimità del regime, ormai divenuto strutturale, di sospensione della contrattazione collettiva perché il reiterato protrarsi del blocco delle relative procedure altera la dinamica negoziale in un settore in cui il contratto collettivo si pone come strumento di garanzia della parità di trattamento dei lavoratori, e come fattore propulsivo della produttività e del merito. La pronuncia di incostituzionalità, per violazione dell'art. 39 Cost., ha investito, in particolare, l'art. 16, comma 1, lett. b), d.l. 6 luglio 2011 n. 98, conv. nella l. 15 luglio 2011 n. 111, come specificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), primo periodo, d.P.R. 4 settembre 2013 n. 122, e gli artt. 1, comma 453, l. 27 dicembre 2013 n. 147 e 1, comma 254, l. 23 dicembre 2014 n. 190. In argomento cfr. V. Ferrante, *Incostituzionalità e blocco della contrattazione*, in *Lib. anno diritto*, Roma, 2016, *ad vocem*.

28) Corte cost., 5 maggio 1980 n. 68, in *Foro it.*, 1980, I, c. 1533.

pubblici, ha dato vita a un «diritto sindacale separato»[29]. Le normative sulla rappresentanza militare e sui sindacati delle forze di polizia a ordinamento civile, specialmente della Polizia di Stato, rinvengono il proprio elemento unificante nel totale divieto di sciopero e si sono tradizionalmente differenziate per il diverso grado di libertà di associazione, di riconoscimento dei diritti sindacali e della contrattazione collettiva[30].

Per la totalità del personale militare, la negazione della libertà sindacale è stata una costante a partire dall'art. 8, l. 11 luglio 1978 n. 382 (Norme di principio sulla disciplina militare), confermato dall'art. 1475, d.lgs. n. 66 cit., che trova riscontro anche in altri ordinamenti europei, come il Regno Unito, la Spagna o la Romania. Peraltro, all'Estero esistono anche esperienze giuridiche in cui opera una contrattazione collettiva militare (es. Belgio, Danimarca, Paesi Bassi, Norvegia e Svezia) o è almeno garantita la libertà di associazione dei militari per fini sindacali e professionali (es. Austria, Finlandia, Germania)[31]. Peraltro, anche negli Stati in cui è affermato il diritto di associazione per gli appartenenti alle forze armate, la legge lo limita generalmente per evitare influenze esterne anche da parte dei sindacati civili ed escludendo anche il diritto di sciopero e le altre forme di azione che potrebbero compromettere l'efficacia dello strumento militare e la sicurezza nazionale[32].

3.3. Il legislatore, pur negando la libertà sindacale ai militari, ha comunque dato vita a un peculiare sistema di rappresentanza funzionale a una forma di tutela, sia pur attenuata, degli interessi collettivi di tale categoria, che comunque non è rapportabile al fenomeno dell'associazionismo sindacale e che trova il proprio riferimento nell'art. 52, comma 3, Cost.

---

29) L'espressione è di L. Menghini, *Le articolazioni del "diritto sindacale separato": Polizie, Carabinieri, Forze armate*, in *Riv. giur. lav.*, 1992, I, p. 377.

30) F. Carinci, *Diritto del Lavoro*, Torino, 2007, p. 82.

31) F. Clementi, *La libertà di associazione in prospettiva comparata. L'esperienza costituzionale europea*, Milano, 2018, p. 59 ss. In tema si veda anche a H. Born, I. Leigh, *Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel*, Paris, 2008, in *https://www.osce.org/odihr/31393?download=true*; A. Arabadjiev, *Droits de l'homme des membres des forces armées*, rapporto presso il Consiglio d'Europa del 24 marzo 2006 (doc. 10861/2006), in *http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=11154&lang=fr*.

32) F. Clementi, *La libertà di associazione in prospettiva comparata*, *loc. cit*.

Gli «organi di rappresentanza militare» sono stati istituiti dalla l. n. 382 del 1978 e sono oggi disciplinati dagli artt. 1478 e ss., d.lgs. n. 66 cit., che configurano un complesso di collegi elettivi, composti da militari di tutte le categorie e di tutti i gradi, quale sede istituzionale, interna alle forze armate, in cui possono essere manifestate aspirazioni, esigenze, proposte e richieste di interesse collettivo[33]. Gli organi rappresentativi *de quibus* sono collocati a diversi livelli corrispondenti a quelli di comando delle autorità militari, essendovi un Consiglio centrale di rappresentanza di rilevanza nazionale e interforze (il COCER), dei Consigli intermedi costituiti presso i comandi individuati in base alla legge (i COIR) e, infine, dei Consigli di base aventi rilievo locale e operanti presso le «unità a livello minimo compatibile con la struttura di ciascuna forza armata o corpo armato» (i COBAR). In generale, il COCER è competente per la formulazione di pareri, proposte e richieste su tutte le materie che formano oggetto di norme legislative o regolamentari sul trattamento giuridico, economico, previdenziale, sanitario, culturale e morale dei militari; gli altri organi, invece, si occupano di questioni che possono essere risolte dal livello di comando corrispondente.

Gli organismi in parola sono formati secondo un sistema di legittimazione elettiva a cascata, per cui i delegati COBAR sono direttamente eletti dai militari delle rispettive unità con voto diretto, nominativo e segreto, cioè con esclusione della presentazione di liste; a loro volta, i COBAR eleggono i delegati COIR e questi ultimi esprimono i membri del COCER. Analogamente a quanto previsto per i dirigenti sindacali dall'art. 22 ss., l. n. 300 del 1970, gli eletti godono di speciali garanzie per il libero esercizio del mandato, essendo tutelati rispetto ad atti diretti a condizionarli

33) G. Landi, *Rappresentanza militare*, in *Enc. giur.*, XXXVIII, 1987, p. 540 ss. Le categorie attualmente presenti nel sistema della rappresentanza militare sono: ufficiali (cat. A); marescialli/ispettori (cat. B); sergenti/sovrintendenti (cat. C); graduati e truppa (cat. D). Sul sistema della rappresentanza militare, oltre che sul diritto di associazione e sulle libertà sindacali in ambito militare v. anche: M. Nunziata, *Veramente incostituzionale il divieto per i militari di associarsi in sindacati?*, nota a Cons. Stato, sez. IV, 2 giugno 1998 n. 1142, in *N. dir.*, 1998, p. 813 ss.; M. Greco, *Rappresentanza militare*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1997, XII, p. 449; Id., *L'evoluzione giuridica e organizzativa della rappresentanza militare*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 1996, 3, p. 119 ss.; Id., *Le Forze armate: verso il sindacato?*, in *Pol. dir.*, 1996, p. 331; S. Riondato (a cura di), *Il nuovo ordinamento disciplinare delle Forze armate*, Padova, 1995, p. 235 ss.; G. Caforio, M. Nuciari, *La rappresentanza militare in Italia*, Roma, 1990.

o a limitarli, come pure rispetto a trasferimenti ad altre sedi, qualora pregiudichino l'esercizio delle funzioni, che vanno concordati con il Consiglio di appartenenza.

L'art. 1478, d.lgs. n. 66 cit., enumera le competenze degli organismi di rappresentanza militare, tra le quali la formulazione di pareri e l'inserimento nella delegazione interministeriale finalizzata alla concertazione sulle norme di legge da introdurre in materia di trattamento economico. Oltre alle «competenze», la legge prevede anche i «campi di interesse» (es. inserimento lavorativo dei congedati, provvidenze per infortuni e infermità ascrivibili al servizio, attività assistenziali e culturali, ecc.), ponendo il problema del criterio distintivo tra i due ambiti, se cioè si tratti di una differenza ontologica ovvero di mera differenziazione quantitativa. Dalle competenze degli organi rappresentativi sono comunque escluse le materie concernenti: l'ordinamento, l'addestramento, le operazioni, il settore logistico-operativo, il rapporto gerarchico-funzionale, e l'impiego del personale; in particolare, esulano da esse: la mobilità e l'impiego del personale, la materia disciplinare e la determinazione delle dotazioni organiche. Significativamente, le deliberazioni degli organi di rappresentanza militare sono definite come «pareri», «proposte» e «richieste», con esclusione, quindi, degli atti negoziali idonei a costituire, modificare o estinguere situazioni giuridiche dei soggetti esponenziati o dell'Amministrazione militare.

A partire dalla l. 6 marzo 1992 n. 216, la rappresentanza militare ha assunto rilievo consultivo e propositivo nell'ambito della formazione delle norme sul trattamento economico, secondo le procedure individuate dal d.lgs. 12 maggio 1995 n. 195 per la disciplina dei contenuti del rapporto di impiego del personale delle forze di polizia e delle forze armate, nel rispetto dei principi fissati dai relativi ordinamenti settoriali[34]. Difatti, mentre i sin-

34) Infatti, il d.lgs. 12 maggio 1995 n. 195, in attuazione della l. 6 marzo 1992 n. 216, ha istituito procedure di «contrattazione» per le forze di polizia, vera e propria espressione di autonomia collettiva, e di «concertazione» per le forze armate, per le quali non è operante tale autonomia. Il d.lgs. n. 195 del 1995 ha pure esteso le competenze degli organi di rappresentanza militare alle materie del trattamento economico fondamentale e accessorio, al trattamento di fine rapporto e forme pensionistiche complementari, alla durata massima dell'orario di lavoro, alle licenze e ai fondi integrativi al servizio sanitario nazionale. In argomento v. M. Di Rollo, *Note sulle "procedure di contrattazione e concertazione" (d.lgs. 12 maggio 1995, n. 195)*, in *Funz. pubbl.*, 1999, 1, p. 59 ss.; Id., *Le relazioni sindacali nel comparto sicurezza*, in *Lav. p.a.*, 1999, p. 685 ss.

dacati delle forze di polizia ad ordinamento civile concludono un accordo negoziale con la delegazione di parte pubblica che esprime autonomia collettiva, il COCER si limita a partecipare ai lavori per esporre le proprie posizioni ma non può respingere la proposta formulata dalla controparte datoriale.

A differenza dell'associazionismo sindacale, il sistema di rappresentanza militare è, dunque, formato da un complesso di organi pubblici individuati dalla legge e collocati all'interno dell'ordinamento e dell'Amministrazione militare con funzione solo propositiva e consultiva, finalizzata a concorrere alla formazione della volontà dei comandanti dei vari livelli gerarchici[35]. In altri termini, posto che la cura degli interessi del personale rientra tra i doveri di ogni comandante, gli organismi rappresentativi *de quibus*, nelle materie specificamente previste dalla legge, collaborano con i vertici a sostegno del loro processo decisionale, tutelando così anche gli interessi collettivi propri della condizione militare[36].

Dato che il sistema di rappresentanza militare, a differenza di quello sindacale, non si pone in posizione antagonista rispetto alla parte datoriale – rispetto alla quale c'è, invece, cooperazione – si comprende perché i vari Consigli siano sforniti di poteri negoziali: la conclusione di un accordo presuppone un'antitesi tra interessi che dialogano e si ricompongono su base consensuale, che è impensabile in quella unitarietà e compattezza che sono proprie delle forze armate. Peraltro, una posizione antagonista dei delegati militari rispetto all'organo di comando sarebbe pure incompatibile coi doveri derivanti dal rapporto gerarchico e di obbedienza di cui

35) L'art. 870, d.P.R. 15 marzo 2010 n. 90, chiarisce gli scopi del sistema rappresentativo militare: favorire lo spirito di partecipazione e di collaborazione all'interno dei reparti, contribuire a mantenere elevate le condizioni morali e materiali del personale militare.

36) Mentre le organizzazioni sindacali delle forze di polizia ad ordinamento civile sono associazioni private al pari di tutti gli altri sindacati di lavoratori, i Consigli di rappresentanza del personale militare hanno natura pubblica e costituiscono organi dell'Amministrazione cui appartengono; del resto, gli organi di rappresentanza si riuniscono nell'ambito dei luoghi militari o comunque destinati al servizio, ed ai componenti spettano specifici compensi per la partecipazione alle adunanze consiliari, che è considerata a tutti gli effetti come attività di servizio (M. Di Rollo, *Le relazioni sindacali nel comparto sicurezza*, *loc. cit.*; A. Baldanza, *La coesione dell'apparato militare prevale sulle libertà sindacali*, nota a Corte cost. 17 dicembre 1999 n. 449, in *Giorn. dir. amm.*, 2000, 3, p. 256 ss.; Corte conti, sez. contr., 2 luglio 1987 n. 1802, in *Rep. Foro it.*, 1988, voce «Impiegato dello Stato e pubblico», n. 936).

all'art. 1346, d.lgs. n. 66 cit., sui quali si fonda il funzionamento dello strumento militare.

Il monopolio della rappresentatività del personale militare in capo al sistema dei Consigli, che hanno i tratti caratteristici degli organi corporativi, ha determinato che, in seno alla forze armate, più che di tutela di interessi di categoria debba parlarsi di una loro sintesi con quelli pubblici, in nome della garanzia della piena neutralità dell'apparato, sostituendosi alla conflittualità la confluenza degli interessi[37]. In ogni modo, ai fini che qui interessano, si sottolinea che nel sistema della rappresentanza militare sono tutte palesemente assenti «le tre categorie principali cui sono riferibili i variegati comportamenti in cui si articola l'attività sindacale: proselitismo ed organizzazione, autotutela e contrattazione»[38].

3.4. Se la materia della libertà sindacale del personale militare è disciplinata, all'insegna di una sua sostanziale esclusione, dagli artt. 1478 ss., d.lgs. n. 66 cit., che ha riproposto le soluzioni individuate nella abrogata l. n. 382 cit., per le forze di polizia a ordinamento civile, cioè smilitarizzate, invece, la normativa di riferimento è contenuta negli artt. 82 ss., l. n. 121 cit., per la Polizia di Stato, e nell'art. 19, l. 15 dicembre 1990 n. 395, per la Polizia penitenziaria[39].

Sul punto, il rapporto di reciproca esclusione tra la natura militare di un corpo armato e l'affermazione della libertà sindacale dei suoi appartenenti trae origine dall'art. 1, d.lgs. lgt. 24 aprile 1945 n. 205, recante il «divieto al personale civile e militare dell'Amministrazione della pubblica sicurezza di appartenere a partiti politici o ad associazioni sindacali anche

37) A. Baldanza, *La coesione dell'apparato militare*, *loc. cit.*; sui caratteri degli organi corporativi v. W. Cesarini Sforza, *Corporativismo*, in *Enc. dir.*, Milano, XXX, 1962, p. 667.

38) Così A. Baldanza, *op. ult. cit.*; G. Giugni, sub *Art. 39*, in G. Branca - A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1979, p. 274.

39) L'art. 19, l. 15 dicembre 1990 n. 395, peraltro, pur prevedendo ugualmente il riconoscimento dei diritti sindacali e della contrattazione collettiva, come pure fanno gli artt. 82-83, l. 1° aprile 1981 n. 121, li colloca nell'ambito di un più ampio e illimitato riconoscimento della libertà associativa, con piena libertà delle scelte organizzative, fermo restando il divieto cardine dell'esercizio del diritto di sciopero. Per completezza espositiva, si ricorda che a seguito della sua soppressione *ex* art. 8, comma 1, lett. a), l. 7 agosto 2015 n. 124, per mano del d.lgs. 19 agosto 2016 n. 177, non rientra più tra le forze di polizia a ordinamento civile il disciolto Corpo forestale dello Stato.

se a carattere apolitico»[40]. Infatti, a partire da detta disposizione si è affermata l'idea per cui potesse aversi libertà sindacale solo all'interno di enti o corpi di natura civile, essendovi un'incompatibilità ontologica tra l'organizzazione militare, centralizzata, gerarchicamente ordinata e istituzionalizzata, e quella sindacale, caratterizzata da antagonismi, conflitti e rivendicazioni spontanee al limite della «insubordinazione»[41].

Da un lato, tale impostazione è stata recepita dalla l. n. 382 cit. che, come detto, ha disconosciuto al personale militare l'esercizio del diritto di sciopero e della libertà sindacale, sia sotto forma del divieto di costituzione di associazioni professionali a carattere sindacale, sia sotto quello di adesione ad altre associazioni sindacali, istituendo il predetto sistema di rap-

---

40) V. Cons. Stato, ad. plen., 4 febbraio 1966 n. 5, in *Riv. dir. lav.*, 1966, II, p. 62, con nota di G. Branca, *Libertà sindacale, agenti di pubblica sicurezza, sindacati e partiti politici*, in *Foro it.*, 1966, III, c. 377 e in *Giur. cost.*, 1966, p. 1912, con nota di A. Cerri, *Sindacati, associazioni politiche, partiti*. In particolare, la sentenza in parola aveva escluso l'abrogazione dell'art. 1, d.lgs. lgt. 24 aprile 1945 n. 205 per incompatibilità con la legislazione sopravvenuta (art. 385, d.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3) e, soprattutto, aveva espresso l'avviso per cui, essendo i sindacati emanazione dei partiti politici, il divieto di sindacalizzazione *de quo* assumesse rilevanza ai fini dell'art. 98, comma 3, Cost. che consente la limitazione al diritto di iscriversi a partiti politici e non tanto rispetto all'art. 39 Cost. In ogni modo, l'art. 1, d.lgs. lgt. n. 205 del 1945 aveva esplicitato una conseguenza derivante dalla militarizzazione del Corpo delle Guardie di pubblica sicurezza già operata dal d.l. 31 luglio 1943 n. 687. In senso critico rispetto alle conclusioni del Consiglio di Stato A. Baldanza, *op. ult. cit.*, il quale osserva che la tradizionale interpretazione, secondo la quale le organizzazioni sindacali, aderendo alle «varie confederazioni, ciascuna delle quali esprime nel settore dei rapporti di lavoro l'indirizzo d'uno, o talvolta di più, partiti politici» è stata messa in crisi dalle sopravvenute norme di principio sulla disciplina militare che, ponendo l'espresso divieto per i militari di costituire associazioni professionali a carattere sindacale ovvero di aderire ad altre associazioni sindacali, non hanno previsto analogo divieto riguardo all'iscrizione del personale militare ai partiti politici. Egualmente critici: G. Branca, *Libertà sindacale, agenti di pubblica sicurezza, sindacati e partiti politici*, cit.; G. Giacobbe, *Forze armate e diritto di associazione*, in *Dir. soc.*, 1979, p. 386 ss. Sulla possibilità di limitare il diritto dei militari di iscriversi a partiti politici v. G. Borrè, sub *Art. 98*, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1994, p. 443 ss.; E. Boursier Niutta, *I diritti costituzionali dei militari e le loro limitazioni*, in AA.VV., *Elementi di diritto militare. Aspetti costituzionali*, in *Quad. Rass. Arma carabinieri*, 1994, 1, p. 94 ss.

41) G. Proia, *Organizzazione sindacale e contrattazione collettiva*, cit., p. 54; G.F. Mancini, *Costituzione e movimento operaio*, Bologna, 1976, p.249 ss. e p.265 ss.; E. Ghera, *Libertà sindacale e ordinamento della polizia*, in *Giur. cost.*, 1976, I, p. 656 ss.; A. Bernardi, *La riforma della polizia. Smilitarizzazione e sindacato*, Torino, 1979.

presentanza militare. Dall'altro, la sua validità è stata confermata dalla l. n. 121 cit., con la quale il Corpo delle Guardie di pubblica sicurezza è stato smilitarizzato e trasformato nella Polizia di Stato ed è stato rimosso il divieto di sindacalizzazione del personale, in favore del riconoscimento di un regime di «separazione», imperniato su un sindacalismo autonomo funzionale all'affermazione dell'autonomia dei sindacati di polizia dalle confederazioni e, con esso, dalla sfera politica[42].

In particolare, gli artt. 82-83, l. n. 121 cit., se rivolti al singolo appartenente alla Polizia di Stato, ne limitano il diritto di associazione, precludendogli di iscriversi a sindacati diversi da quelli del personale stesso e l'assunzione della rappresentanza di altri lavoratori; se rivolti all'insieme degli appartenenti al Corpo, ne restringono la libertà di costituzione, direzione e rappresentanza, affidandola in esclusivo a personale in servizio o in congedo dell'Amministrazione di pubblica sicurezza, oltre a impedire alle associazioni sindacali di categoria di far parte di confederazioni[43]. Il divieto di adesione a strutture confederali è considerato una limitazione ne-

42) M. Nicolosi, *La libertà sindacale separata della Polizia di Stato*, in *Lav. giurispr.*, 2012, 11, p. 1051; G. Proia, *Organizzazione sindacale e contrattazione collettiva*, cit., p. 55; F. Carinci, *Diritto del Lavoro*, cit., p. 82-83. Gli artt. 82 e 83, l. n. 121 cit., prevedono che: «gli appartenenti alla Polizia di Stato hanno diritto di associarsi in sindacati. Essi non possono iscriversi a sindacati diversi da quelli del personale di polizia né assumere la rappresentanza di altri lavoratori» e «I sindacati del personale della Polizia di Stato sono formati, diretti e rappresentati da appartenenti alla Polizia di Stato, in attività di servizio o in quiescenza, e ne tutelano gli interessi, senza interferire nella direzione dei servizi o nei compiti operativi. Essi non possono aderire, affiliarsi o avere relazioni di carattere organizzativo con altre associazioni sindacali». Secondo E. Ghera, *Libertà sindacale e ordinamento della polizia*, cit., p. 661, la caratteristica peculiare del sindacalismo autonomo non si limita al particolarismo rivendicativo ma include «l'assenza della componente ideologica tipica dell'azione dei sindacati di classe». Sull'associazionismo sindacale pubblico al di fuori dell'alveo confederale v.: O. Sepe, *Sindacalismo e sindacati nell'impiego pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, II, p. 1706 ss.; T. Treu, *Strutture contrattuali e tendenze delle politiche rivendicative nel pubblico impiego*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1973, p. 1112 ss.

43) M. Nicolosi, *La libertà sindacale separata della Polizia di Stato*, cit., p. 1052. Sul punto v. anche E. Carratta, *Sindacati del personale della Polizia di Stato*, in *N. dig. it.*, app., VII, Torino, 1987, p. 261 ss., per il quale gli artt. 82-83, l. n. 121 cit., implicano comunque la garanzia, per i lavoratori, di associarsi liberamente senza autorizzazioni e, per i sindacati, di autodeterminarsi e autogovernarsi con un ordinamento interno democratico, oltre al pluralismo delle sigle.

cessaria a prevenire ogni influenza sull'imparzialità e obiettività richieste all'azione della Polizia di Stato nello svolgimento delle proprie funzioni[44]. Ciò sulla base della presunzione che, sebbene la Costituzione distingua i sindacati dai partiti politici, una confederazione costituisca necessariamente un contesto politicizzato o comunque influenzato dai partiti; peraltro, detta restrizione non sussiste con riferimento alla Polizia penitenziaria né operava per il disciolto Corpo forestale dello Stato[45].

4. La rimozione del divieto di costituzione di associazioni professionali a carattere sindacale ma non di quello di adesione ad altre organizzazioni sindacali

4.1. Fatte queste premesse sul sistema della rappresentanza militare e dei sindacati del personale di polizia, la Corte costituzionale, con la sentenza oggi in commento, ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 1475, comma 2, d.lgs. n. 66 cit., che riproduce l'art. 8, comma 1, l. n. 382 cit., nella parte in cui stabilisce che «I militari non possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali», invece che «I militari possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale alle condizioni e con i limiti fissati dalla legge; non possono aderire ad altre associazioni sindacali»[46].

La questione del divieto di sindacalizzazione dei militari, in realtà,

44) M. Nicolosi, *op. ult. cit*., p. 1054; E. Carratta, *Sindacati del personale della Polizia di Stato*, cit., p. 262; G. Pera, *Problemi costituzionali del diritto sindacale italiano*, Milano, 1960, p. 267-269; N. Mastragostino, *Note in tema di sindacato di Polizia: problematiche e linee di soluzione*, in *Foro amm.*, 1978, p. 923 ss.

45) Del resto, Cons. Stato, ad. plen., 4 febbraio 1966 n. 5, cit., aveva qualificato le confederazioni sindacali come organismi di obbedienza politica, cioè strutture ideologicamente orientate ed emanate dai partiti. Nel senso che i sindacati, pur politicizzati, sono strutture che solo indirettamente influenzano le scelte politiche dello Stato v., invece, Corte cost. 27 dicembre 1974 n. 290, in *Giur. cost.*, 1975, p. 234 e in *Foro it.*, 1975, I, c. 259, con note di F. Santoro Passarelli, *Sciopero politico e diritto di sciopero* e di D. Zanchi, *Limiti di legittimità dello sciopero politico*.

46) La sentenza *de qua* è stata resa in un giudizio amministrativo avente a oggetto l'impugnazione del diniego del Comando generale della Guardia di finanza di autorizzare un sottufficiale a costituire un'associazione sindacale fra il personale del Ministero della difesa e/o del Ministero dell'economia e delle finanze ovvero ad aderire ad altre associazioni

era stata affrontata dalla Corte nella sentenza 17 dicembre 1999 n. 449, ove era stata ritenuta infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, l. n. 382 cit., in riferimento agli art. 3, 39 e 52, comma 3, Cost.[47]. Infatti, in tale occasione, pur riaffermando l'inclusione dell'ordinamento settoriale militare in quello generale dello Stato ed il riconosci-

---

sindacali esistenti. In prime cure, il T.A.R. del Lazio, con sentenza 23 luglio 2014 n. 8052, aveva respinto il ricorso del militare valorizzando gli artt. 1476, d.lgs. n. 66 cit., sulle rappresentanze militari.

Appellata la sentenza di primo grado, il Consiglio di Stato, con ordinanza 4 maggio 2017 n. 2043, ha rimesso gli atti alla Corte costituzionale, ritenendo rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1475, comma 2, d.lgs. n. 66 cit., per contrasto con l'art. 117, comma 1, Cost., in relazione sia agli artt. 11 e 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e all'art. 5, terzo periodo, della Carta sociale europea, firmata in Strasburgo il 3 maggio 1996. Il Consiglio di Stato ha rilevato che, pur essendo legittima la previsione per i militari di restrizioni all'esercizio dei diritti sindacali, tuttavia l'istituzione di organismi e procedure speciali di rappresentanza non sarebbe idonea a sostituirsi al riconoscimento ai singoli della libertà di associazione, che comprende il diritto di fondare dei sindacati e di aderirvi, non potendo la restrizione del diritto *de quo* spingersi sino alla negazione della sua stessa titolarità. Quanto agli artt. 11 e 14 CEDU, il Consiglio di Stato ha ricordato che l'interpretazione della Convenzione è rimessa alla sola Corte di Strasburgo, senza che sia possibile per il giudice nazionale sindacare tale interpretazione. Peraltro, le pronunce della Corte CEDU non vincolano anche la Corte costituzionale cui sia chiesto di valutare la conformità a Costituzione di leggi nazionali, ove è operato un ragionevole bilanciamento tra il vincolo di rispetto degli obblighi internazionali, *ex* art. 117, comma 1, Cost. e la tutela di altri interessi protetti da altre disposizioni della Carta fondamentale. Il Consiglio di Stato ha così affidato alla Corte costituzionale la valutazione della legittimità anche delle norme convenzionali interposte, in quanto non siano a loro volta contrarie alla Costituzione e, come tali, inidonee a integrare il parametro dell'art. 117, comma 1, Cost., avuto riguardo alla circostanza che l'art. 1475, comma 2, d.lgs. n. 66 cit., è posto a presidio della coesione interna, della neutralità e della prontezza delle forze armate, cioè di valori imprescindibili per assicurarne l'efficacia d'azione a tutela della difesa militare dello Stato, valore di carattere supremo e primario dell'ordinamento.

Anche il T.A.R. del Veneto, con ordinanza 3 novembre 2017 n. 981, adito per l'impugnazione del provvedimento di irrogazione di una sanzione disciplinare, ha sollevato analoga questione di legittimità costituzionale dell'art. 1475, comma 2, d.lgs. n. 66 cit., in relazione agli stessi parametri invocati nella citata ordinanza del 4 maggio 2017.

47) La questione di legittimità costituzionale *de qua* era stata sollevata dall'ordinanza del Consiglio di Stato, sez. IV, 2 giugno 1998 n. 1142, che aveva ritenuto non manifestamente infondata, per contrasto con gli art. 3, 39, 52, Cost., la questione relativa alla legittimità dell'art. 8, l. 11 luglio 1978 n. 382, che impedisce ai militari di esercitare il diritto di sciopero, costituire associazioni professionali a carattere sindacale, aderire ad altre associa-

mento ai suoi appartenenti dei diritti fondamentali, la Corte aveva giustificato la limitazione al diritto dei militari ad associarsi in sindacati sulla base delle caratteristiche del loro servizio armato e dell'ambiente in cui viene espletato. Nello specifico, era stato sottolineato il rischio che l'attività delle organizzazioni sindacali militari potesse minare la coesione interna e neutralità delle forze armate, senza che tale limitazione vulnerasse il principio di eguaglianza con riguardo al diverso trattamento riservato al personale della Polizia di Stato, essendo quest'ultima un'organizzazione smilitarizzata dalla l. n. 121 cit.

Nella pronuncia oggi in esame, invece, lo scrutinio è stato svolto all'insegna del differente parametro dell'art. 117, comma 1, Cost. in relazione agli artt. 11 e 14 della Convenzione di Roma del 4 novembre 1950, resa esecutiva con la l. 4 agosto 1955 n. 848, ed all'art. 5 della Carta di Strasburgo (c.d. Carta sociale europea) del 3 maggio 1996, resa esecutiva con la l. 9 febbraio 1999 n. 30.

4.2. Il problema dei diritti sindacali del personale militare è noto anche all'Estero ed è stato oggetto di due sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo del 2 ottobre 2014 rese sull'interpretazione dell'art. 11 della Convenzione di Roma, in tema di libertà di riunione e associazione, il quale «non osta a che restrizioni legittime siano imposte all'esercizio di tali diritti da parte dei membri delle forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato»[48]. L'art. 14 di detta Convenzione, a sua volta, prevede che il godimento dei diritti e delle libertà ivi riconosciuti deve essere assicurato senza nessuna discriminazione.

Mediante tali sentenze, che riguardano entrambe l'ordinamento francese e che sono state valorizzate dalla Corte costituzionale nell'*iter* logico che l'ha condotta alla dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 1475,

---

zioni sindacali, non ravvisandosi motivi plausibili per sopprimere per i militari uno dei diritti costituzionalmente garantiti ed inoltre non sembrando ragionevole la diversità di disciplina rispetto alle forze di polizia ad ordinamento civile, che godono della libertà sindacale. Sulla sentenza della Corte costituzionale 17 dicembre 1999 n. 449 v.: G. D'Elia, *Sotto le armi non tacciono le leggi: a proposito della libertà sindacale dei militari*, in *Giur. cost.*, 2000, p. 550 e ss.

48) Corte CEDU, sez. V, 2 ottobre 2014 (*Matelly* c. Francia), ric. n. 10609/10, reperibile al *link*: *http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-146695*; sez. V, 2 ottobre 2014 (ADEFDROMIL c. Francia), ric. n. 32191/09, che può essere letta al *link*: *http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-146700*.

comma 2, d.lgs. n. 66 cit., la Corte di Strasburgo ha ritenuto eccessivo il divieto assoluto di associazione previsto dal *Code de la Defense*, considerando possibile per il legislatore trovare spazi per una qualche forma di sindacalizzazione dei militari[49]. In particolare, la Corte europea ha sancito che le restrizioni che possono essere imposte ai membri delle forze armate, della polizia o dell'Amministrazione dello Stato devono essere interpretate in senso restrittivo e devono, pertanto, limitarsi all'esercizio dei diritti in questione; in ogni modo, esse non possono mettere in discussione l'essenza stessa del diritto alla libertà sindacale, di talché non sono accettabili se incidono sugli elementi essenziali di essa, senza i quali il contenuto di tale libertà sarebbe vuotato della sua sostanza. Ebbene, secondo la Corte di Strasburgo, il diritto di formare un sindacato e di aderirvi è senz'altro un elemento essenziale della libertà sindacale, con l'effetto che l'art. 11 della Convenzione di Roma osta a restrizioni nazionali che privino i militari ed i loro sindacati del diritto generale alla libertà di associazione per la difesa dei loro interessi professionali e morali[50].

Peraltro, per completezza di analisi, si rileva che sul piano internazionale, oltre all'art. 11 della Convenzione di Roma ed all'art. 5 della Carta sociale europea, anche l'art. 9 della Convenzione OIL n. 87 del 9 luglio

---

49) Infatti, in Francia, analogamente a quanto previsto dal Codice dell'ordinamento militare italiano, il *Code de la Defense*, *Partie 4: le personnel militaire*, *Livre Ier: Statut général des militaires*, *Titre II: droits et obligations*, art. L4121-4 stabiliva proprio che l'esercizio del diritto di sciopero fosse incompatibile con lo *status* militare e che l'esistenza di gruppi sindacati e l'adesione di militari a essi fossero incompatibili con le regole della disciplina militare.

50) Corte CEDU, sez. V, 2 ottobre 2014 (*Matelly* c. Francia), cit.; sez. V, 2 ottobre 2014 (ADEFDROMIL c. Francia), cit. Ad analoghe conclusioni sono giunte pure due decisioni del Comitato europeo sui diritti sociali del Consiglio d'Europa, concernenti l'applicazione della Carta sociale europea e rese: *a)* il 16 gennaio 2014 sul ricorso n. 83/2012 (EUROCOP c. Irlanda), in *www.coe.int* con nota di F. Dorssemont, *The Right to Take Collective Action in the Council of Europe: A Tale of One City, Two Instruments and Two Bodies*, in *King's Law Journal*, 2016, 1, p. 67 e ss.; *b)* il 12 settembre 2017 sul ricorso n. 112/2014 (EUROMIL c. Irlanda), anche esso in *www.coe.int*. In buona sostanza, il Comitato ha ritenuto che l'art. 5 della Carta sociale europea consente agli Stati membri di imporre restrizioni sul diritto di organizzazione dei membri delle forze armate e concede loro un ampio margine di apprezzamento sul punto, ma queste restrizioni non possono arrivare a sopprimere interamente il diritto di associazione, disponendo un totale divieto di associazioni professionali di natura sindacale e di affiliazione di tali associazioni a federazioni/confederazioni nazionali.

1948 sulla libertà sindacale, resa esecutiva con la l. 23 marzo 1958 n. 367, consente alla legislazione nazionale di determinare «in quale misura le garanzie previste dalla presente convenzione si applicheranno alle forze armate e alla polizia». Inoltre, in *subiecta materia* viene in questione anche l'art. 12 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, che ai sensi dell'art. 6 TUE ha lo stesso valore giuridico dei Trattati istitutivi, il quale stabilisce, in maniera onnicomprensiva, che ognuno ha diritto alla libertà di associazione, anche in campo sindacale, la quale implica il diritto «di fondare sindacati insieme con altri e di aderirvi per la difesa dei propri interessi». Ancorché la Corte costituzionale non abbia tratto argomenti da questi ultimi strumenti internazionali, si osserva che anche essi avrebbero potuto giustificare una decisione del medesimo segno di quella adottata il 13 giugno 2018.

4.3. La sentenza n. 120 cit. ha, dunque, ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale proposta, valorizzando i citati recenti arresti della Corte di Strasburgo in materia di libertà sindacale dei pubblici dipendenti ed affermando così che l'art. 11 della Convenzione di Roma, nel significato attribuitole da detta giurisprudenza, esclude che la facoltà, riconosciuta agli Stati contraenti, di introdurre restrizioni all'esercizio dei diritti sindacali dei militari possa spingersi fino a negare in radice il diritto di costituire associazioni a carattere sindacale[51]. Parimenti, la Corte costituzionale ha ritenuto sussistente il dedotto contrasto dell'art. 1475, comma 2, d.lgs. n. 66 cit., anche rispetto all'art. 5 della Carta sociale europea.

Nel merito, la declaratoria di illegittimità costituzionale è stata disposta in applicazione dell'art. 117, comma 1, Cost., che obbliga lo Stato ad esercitare la propria potestà legislativa nel rispetto dei vincoli derivanti, tra l'altro, dagli obblighi internazionali, muovendo dal presupposto che, in caso di contrasto tra norme nazionali e disposizioni contenute in accordi internazionali, come la Convenzione di Roma e la Carta sociale europea, il

51) Corte CEDU, sez. III, 21 aprile 2015 (*Junta Rectora Del Ertzainen Nazional Elkartasuna* c. Spagna), ric. 45892/09, leggibile al *link*: *http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-153921*; sez. V, 2 ottobre 2014 (*Matelly* c. Francia) cit.; sez. V, 2 ottobre 2014 (ADEFDROMIL c. Francia) cit.; Gr. cam., 12 novembre 2008 (*Demir* e *Baykara* c. Turchia), ric. 34503/97, in *http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-89558*.

giudice debba senz'altro sollevare una questione di legittimità costituzionale della norma interna per violazione dell'art. 117, comma 1, Cost. In tal senso, la pronuncia oggi in esame si pone in linea di continuità con l'orientamento inaugurato dalla Corte costituzionale nelle sentenze 24 ottobre 2007 n. 348 e 349, con le quali è stata chiarita la differente efficacia del diritto euro-unitario e di quello internazionale pattizio nel caso si verifichi un'antinomia con una disposizione interna[52]. I termini della questione sono noti e possono essere riassunti nel senso che il solo diritto UE gode della copertura privilegiata dell'art. 11 Cost. per cui, nelle materie di competenza, è limitato dai soli principi supremi dell'ordinamento costituzionale (i c.d. controlimiti), consentendo al giudice di non applicare la legge nazionale incompatibile[53]. Diversamente, la Convenzione di Roma (come pure tutti gli altri trattati) ha carattere *sub*-costituzionale, per cui le sue previsioni possono rilevare come norme interposte nel giudizio di legittimità costituzionale sulle disposizioni nazionali che, violandola, contrastano con l'art.

---

52) Con le sentenze della Corte costituzionale 24 ottobre 2007 n. 348 e 349, in *www.giurcost.org*, è stato stabilito per la prima volta che le leggi ordinarie in contrasto con le norme della Convenzione di Roma del 4 novembre 1950 – ma il discorso è valido anche per gli altri trattati internazionali resi esecutivi in Italia – vanno sottoposte al giudizio di legittimità costituzionale per contrasto con l'art. 117, comma 1, Cost., fungendo le norme convenzionali, nell'interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo, da parametro di legittimità interposto. Sull'argomento è fiorita una vasta letteratura che non può essere in questa sede integralmente ricordata, rinviandosi agli studi di: C. Zanghì, *La Corte costituzionale risolve un primo contrasto con la Corte europea dei diritti dell'uomo ed interpreta l'art. 117 della Costituzione: le sentenze n. 348 e 349 del 2007*, in *http://www.giurcost.org/studi/zanghi.htm*; R. Conti, *La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo. Il ruolo del giudice*, Roma, 2011; E. Lamarque, *Il vincolo alle leggi statali e regionali derivante dagli obblighi internazionali nella giurisprudenza comune*, in AA.VV., *Corte costituzionale, giudici comuni e interpretazioni adeguatrici*, Milano, 2010, p. 122 ss.; Id., *Gli effetti delle sentenze della Corte di Strasburgo secondo la Corte costituzionale italiana*, in *Corr. giur.*, 2010, 7, 955 ss.; I. Carlotto, *I giudici comuni e gli obblighi internazionali dopo le sentenze n. 348 e n. 349 del 2007 della Corte costituzionale: un'analisi sul seguito giurisprudenziale*, in *Pol. dir.*, 2010, 1, p. 41 ss.

53) La teoria dei «controlimiti» è stata elaborata dalla Corte costituzionale, ma è presente anche nella giurisprudenza di altri giudici costituzionali europei, come argine rispetto a possibili violazioni dei principi fondamentali della Costituzione e dei diritti inviolabili da parte delle fonti degli ordinamenti sovranazionali e internazionale, oltre che del diritto concordatario e delle leggi costituzionali e di revisione (R. Calvano, *La Corte costituzionale e i "Controlimiti" 2.0*, in *www.federalismi.it - focus fonti*, 2016, 1, p. 1).

117, comma 1, Cost., fermo restando che non possono prevalere sulla Costituzione stessa.

In conclusione, la Corte costituzionale ha riconosciuto ai militari il diritto di costituire associazioni a carattere sindacale in virtù di impegni internazionali assunti dalla Repubblica, con la precisazione che la concreta portata di tale facoltà va precisata alla luce dell'intero contenuto delle norme internazionali evocate, le quali consentono comunque l'introduzione di restrizioni. Invece, è stata confermata la legittimità del divieto fatto ai militari dall'art. 1475, comma 2, d.lgs. n. 66 cit., di «aderire ad altre associazioni sindacali», per cui, in prospettiva, i sindacati del personale delle forze armate potranno essere formati solo da militari, senza possibilità di adesione ad associazioni diverse e potranno, quindi, essere soltanto dei «sindacati di categoria» con esclusione del modello confederale[54]. Detto specifico divieto, infatti, oltre a non essere mai stato oggetto di pronunce da parte della Corte di Strasburgo, è coerente con i principi costituzionali sull'ordinamento di settore, come esplicitati dalla precedente giurisprudenza costituzionale, per cui le specificità delle forze armate restano tali da giustificare l'esclusione di una più ampia aggregazione sindacale[55].

---

54) Nel modello organizzativo c.d. confederale, più associazioni sindacali, pur mantenendo un alto grado d'autonomia, si raggruppano stabilmente in un'associazione intercategoriale, nazionale o internazionale, cui conferiscono il potere di agire per la tutela di interessi comuni e le cui deliberazioni si impegnano ad adempiere (F. Guidotti, *Confederazione sindacale*, in *Enc. dir.*, VIII, Milano, 1961, p. 844 ss.). Il successo del sindacato confederale si deve al fatto che, aggregando un maggior numero di iscritti, consente con un unico e minore sforzo la realizzazione di interessi di portata più generale e condivisi da più categorie professionali. Tuttavia, proprio per la natura degli interessi perseguiti, le confederazioni tendono, o quantomeno tendevano in passato, a porsi in contiguità coi partiti politici, di cui spesso rispecchiavano le posizioni in tema di economia.

55) Cfr. Corte cost. 2 maggio 1985 n. 126, in *Foro it*., 1985, I, p. 1593, con nota di R. Messina, *Reclami collettivi e disciplina militare*; in *Cons. Stato*, 1985, II, p. 665; in *Giust. pen*., 1985, I, p. 193; in *Riv. pen*., 1985, p. 859; in *Giur. cost*., 1985, I, p. 894; in *Cass. pen*., 1985, p. 1764; Corte cost. 23 luglio 1987 n. 278, in *Foro it*., 1988, I, p. 748, con nota di R. Messina; in *Cons. Stato*, 1987, II, p. 1153; Corte cost. 17 dicembre 1999 n. 449, in *Foro it*., 2000, I, p. 1430; in *Cons. Stato*, 1999, II, p. 1817; in *Giornale dir. amm*., 2000, p. 256, con nota di A. Baldanza; in *Nuovo dir*., 2000, p. 49; in *Giust. civ*., 2000, I, p. 312; in *Giur. cost.*, 1999, p. 3870; in *Lav. p.a*., 2000, p. 349, con nota di M. Di Rollo; in *Giur. cost*., 2000, p. 550, con nota di G. D'Elia; in *Riv. polizia*, 2000, p. 366.

4.4. La Corte ha anche richiamato l'attenzione sul fatto che il riconoscimento del diritto di associazione sindacale dei militari non possa prescindere da una specifica regolamentazione delle condizioni e dei limiti di esercizio, *de iure condendo*.

Nelle more di un intervento legislativo *ad hoc*, l'art. 1475, comma 1, d.lgs. n. 66 cit., prevede che la costituzione di associazioni o circoli fra militari «è subordinata al preventivo assenso del Ministro della difesa», ponendo una condizione applicabile anche alle associazioni di tipo sindacale. Si tratta, peraltro, di un'autorizzazione alla costituzione e non all'inizio delle attività, con la conseguenza che il diniego preclude la nascita stessa del sindacato come soggetto giuridico e non si limita, dunque, a impedirne il concreto esercizio delle funzioni; in altri termini, si tratta di un atto autorizzativo che incide sulla capacità giuridica e non sulla capacità di agire della costituenda associazione sindacale tra militari.

Il rilascio dell'assenso ministeriale *de quo* non potrebbe prescindere dalle coordinate costituzionali in materia di associazioni sindacali e, in particolare, dal necessario rispetto, in primo luogo, del principio di democraticità posto dall'art. 39 Cost. e richiamato per l'ordinamento militare dall'art. 52 Cost.[56]. Inoltre, verrebbe in questione anche il principio di neutralità previsto dagli artt. 97 e 98 Cost. per tutto l'apparato pubblico e costituente norma cardine per l'organizzazione di tutti i corpi armati deputati alla «difesa della Patria». Pertanto, ai fini in discorso, il Ministero non potrebbe che prendere in esame l'apparato organizzativo dell'associazione sindacale, le sue modalità di costituzione e funzionamento, il sistema di finanziamento e la sua assoluta trasparenza[57].

L'associazionismo sindacale militare, poi, non potrebbe che svolgersi all'insegna del perdurante divieto di sciopero, giustificato dalla necessità di garantire l'esercizio di altre libertà non meno fondamentali e la tutela di interessi costituzionalmente rilevanti[58]. Pertanto, per il personale militare, similarmente a quanto prescritto per gli appartenenti ai corpi di polizia, il conflitto collettivo, che «rappresenta l'ineliminabile espressione del contrasto di interessi tra quanti prestano la loro attività dietro retribuzione

56) Corte cost. 13 giugno 2018 n. 120 cit.
57) Corte cost. 13 giugno 2018 n. 120 cit.
58) Corte cost. 17 marzo 1969 n. 31, in *www.corte-costituzionale.it*.

[…] e chi tale attività utilizza […]», non potrebbe essere gestito tramite lo strumento di lotta più importante[59].

Infine, in assenza di una presa di posizione del legislatore che indichi le materie sulle quali possa svolgersi il confronto con i sindacati militari, può farsi riferimento, quale limite negativo, all'art. 1478, comma 7, d.lgs. n. 66 cit., che esclude dalla competenza degli organismi di rappresentanza militare «le materie concernenti l'ordinamento, l'addestramento, le operazioni, il settore logistico-operativo, il rapporto gerarchico-funzionale e l'impiego del personale»[60]. Resta tuttavia irrisolto, né avrebbe potuto esserlo da parte della Corte costituzionale, il problema del rapporto tra le future organizzazioni sindacali delle forze armate con il sistema di rappresentanza militare e con le procedure di cui al d.lgs. n. 195 del 1995.

5. Considerazioni conclusive

5.1. Con la pronuncia in commento, la Corte costituzionale ha definitivamente chiarito che le specificità dell'ordinamento militare giustificano l'esclusione delle sole forme associative non rispondenti alle esigenze di compattezza ed unità delle forze armate, tra le quali non sono, tuttavia, comprese le organizzazioni sindacali. Anche nell'ordinamento militare, dunque, il sindacato vede finalmente affermato tutto il suo valore di strumento democratico tramite il quale una categoria tutela le proprie condizioni di lavoro, contribuendo anche alla crescita professionale e al miglioramento delle funzioni da essa svolte e concorrendo, nel caso dei militari, a dare attuazione all'art. 52 Cost. Per effetto della decisione *de qua*, dunque,

59) La definizione di conflitto collettivo è di G. Orlandini, *Conflitto collettivo*, in *Enc. dir.*, Milano, ann., IX, 2016, p. 95 ss. Nell'uso comune il termine «sciopero» indica quelle forme di lotta sindacale che si concretano in una «astensione collettiva dal lavoro, disposta da una pluralità di lavoratori, per il raggiungimento di un fine comune»; lo sciopero è, quindi, un fenomeno socio-economico di massa in cui i dipendenti, rifiutandosi di prestare la propria attività lavorativa, causano il blocco della produzione ed esercitano una pressione sulla controparte datoriale (ma non solo su di essa, come si vedrà) al fine di ottenere la soddisfazione di alcune esigenze comuni, quali ad esempio il miglioramento delle condizioni di lavoro (V. Pinto, *Sciopero*, in *Dig. disc. priv. - sez. comm.*, Torino, XIII, 1996, p. 219 ss.).

60) Corte cost. 13 giugno 2018 n. 120 cit.

nessun ostacolo legale si frappone più alla libertà sindacale del personale militare che, fermo restando il divieto di scioperare, include il diritto di costituire autonome associazioni professionali legittimate a esprimere gli interessi collettivi della categoria e poste democraticamente in competizione tra loro.

La svolta impressa dalla Corte è maturata in un momento favorevole al ridimensionamento delle consolidate limitazioni ai diritti fondamentali del personale militare, sol che si consideri anche una recente sentenza del Consiglio di Stato secondo la quale non costituisce illecito disciplinare la mera iscrizione di un militare ad un partito politico, mentre tale è da considerare l'assunzione, da parte di questi, di qualsivoglia carica, anche onoraria, all'interno di esso[61]. La giurisprudenza ha così supplito all'inerzia del legislatore che, sin dalla riforma dell'ordinamento militare del 2010, non è stato in grado di superare quello che era il «mito» dell'impossibilità di una qualunque forma di esercizio dei diritti sindacali in ambito militare e della susseguente necessità di denegarli, salvo poi attribuirne in parte le facoltà tipiche a organi pubblici di rappresentanza operanti in sintonia e non in antitesi con l'Autorità[62]. Che di un vero e proprio mito si trattasse è comprovato dall'assenza di qualunque esplicito e inequivocabile supporto costituzionale, dal momento che l'art. 98, comma 3, Cost. consente limitazioni legali al diritto di iscriversi a partiti politici ma tace sui sindacati, che sono formazioni sociali comunque diverse dai primi. Un mito che, comunque, ha dato vita a un sistema di tutela collettiva degli interessi professionali

61) Cons. Stato, sez. IV, 12 dicembre 2017 n. 5845, in *Foro it.*, 2018, III, 267, con nota di F. Bassetta, il quale sottolinea l'assenza nell'ordinamento di un esplicito divieto per i militari di iscrizione a partiti politici. Ai sensi dell'art. 98, comma 3, Cost., che autorizza la legge a stabilire limitazioni al diritto dei militari, oltre che di altre categorie di dipendenti, a iscriversi a partiti politici, il personale militare è sottoposto dall'art. 1483, d.lgs. n. 66 cit., ad una speciale disciplina limitativa anche all'esercizio dei diritti politici, per quanto riguarda l'attività politica e il diritto di elettorato attivo e passivo, coerente con l'obbligo delle forze armate di mantenersi neutrali e di non farsi coinvolgere dalla competizione politica. Sempre in tema di attività politica, Cons. Stato, sez. IV, 3 maggio 2017 n. 2015, in *Red. Giuffrè amm.*, 2017, ha stabilito che, ai sensi dell'art. 1483, comma 2, d.lgs. n. 66 cit., ai militari che si trovino nelle condizioni di cui all'art. 1350, è vietato partecipare a riunioni e manifestazioni di partiti, associazioni e organizzazioni politiche, nonché di svolgere propaganda a favore o contro partiti, associazioni, organizzazioni politiche o candidati a elezioni politiche e amministrative.

62) M. Nicolosi, *op. cit.*, p. 1058.

del tutto insoddisfacente per le scarse garanzie di autonomia nella cura di essi, che vengono sintetizzati nell'interesse pubblico, oltre che per l'assenza di libertà organizzativa e di pluralismo[63].

La natura militare di un corpo non è, quindi, di per sé incompatibile con la presenza di sindacati che ne associno gli appartenenti e l'opinabile timore che la generalizzata adesione degli appartenenti alle forze armate alle organizzazioni sindacali possa determinare uno sgretolamento dell'autorità e un indebolimento della pronta obbedienza risulta recessivo rispetto alla necessità di dare integrale attuazione agli obblighi internazionali assunti dall'Italia in tema di libertà di associazione, anche dei militari.

5.2. Se, all'epoca della trasformazione in organismo civile del Corpo delle Guardie di pubblica sicurezza, la posizione di chi affermava la piena libertà sindacale degli appartenenti alla Polizia di Stato come conseguenza diretta della smilitarizzazione si confrontava con quella di chi, invece, stanti le peculiarità delle funzioni di polizia, sosteneva la necessità di limitare detta libertà, oggi i problemi aperti dalla sentenza *de qua* sono altri[64].

Innanzitutto, si pone la questione di come configurare concretamente la libertà sindacale dei militari e di come il futuro avvio di un sistema di rappresentanza sindacale, fondato sulla costituzione di una pluralità di associazioni privatistiche, sia pur autorizzate dal Ministero della difesa, dovrà conciliarsi con il sistema corporativo di rappresentanza, incardinato nell'Amministrazione ed alla stessa non contrapposto e che non viene automaticamente meno per effetto della sentenza *de qua*. Peraltro, la decisione in commento pare proprio implicare, quale sottinteso, la fine del sistema dei consigli di rappresentanza militare per come sono oggi, che non hanno più ragione di esistere in un contesto di piena sindacalizzazione del personale delle forze armate. Sul punto, quindi, *de iure condendo* le opzioni prospettabili sono sostanzialmente due: per un verso, potrebbe procedersi al-

63) Osserva L. Carbone, nota a Cons. Stato, sez. IV, 2 giugno 1998 n. 1142, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, 12, p. 1156, che l'esistenza di organi rappresentativi non è sufficiente a negare la necessità del riconoscimento della libertà sindacale perché quello degli organi di rappresentanza «non costituisce un sistema alternativo al principio della libertà sindacale *ad libitum* del legislatore: con esso, infatti, vengono sacrificati i principi della libertà dell'organizzazione sindacale e del pluralismo sindacale».

64) Sui termini del dibattito si rinvia a E. Ghera, *op. ult. cit*.

l'abolizione *tout court* dell'attuale apparato di rappresentanza militare, che sarebbe sostituito da un sistema di relazioni sindacali propriamente dette, sulla falsariga di quanto già avviene per i corpi di polizia a ordinamento civile; per altro verso, potrebbero integrarsi i costituendi sindacati nei consigli di rappresentanza mediante l'apertura di questi ultimi al voto di lista, ove le liste ammesse alla competizione elettorale rifletterebbero le formazioni sindacali. Ovviamente, una tale scelta richiederebbe, come si dirà meglio tra poco, anche una profonda rivisitazione delle competenze dei consigli di rappresentanza per consentirgli di esprimere una vera contrattazione collettiva.

In secondo luogo, si tratterebbe di disegnare il modello di associazione sindacale militare e cioè se essa debba riflettere la realtà del pubblico impiego in generale ovvero, come pare più probabile, quella dei sindacati del personale della Polizia di Stato, specialmente sotto il profilo della preclusione legale all'affiliazione a strutture confederali. A tale ultimo riguardo, può osservarsi che la sentenza n. 120 cit., nella misura in cui ha conservato il divieto di collegamento con organizzazioni sindacali esterne sancito dall'art. 1475, d.lgs. n. 66 cit., ha pure fugato i dubbi sulla legittimità costituzionale dell'omologa previsione dell'art. 83, l. n. 121 cit., che prescrive la medesima limitazione per le organizzazioni sindacali rappresentative del personale della Polizia di Stato[65].

Inoltre, affinché la libertà sindacale del personale militare non resti una petizione di principio, si pone il problema dell'ammissione dei sindacati a una autentica contrattazione collettiva sul trattamento giuridico ed economico degli appartenenti alle forze armate, essendo la negoziazione il cuore della libertà sindacale. Ad ogni evidenza, ciò comporta la necessità di modificare il d.lgs. n. 195 cit. che prevede le procedure per disciplinare i contenuti del rapporto di impiego del personale delle forze di polizia, a ordinamento civile o militare, e delle forze armate, nel rispetto dei princìpi fissati dai relativi ordinamenti di settore. È, infatti, evidente che a fronte della possibilità di sindacalizzazione anche degli appartenenti alle forze armate sarebbe privo di ragionevoli giustificazioni il mantenimento della at-

65) Su tali dubbi v.: M. Nicolosi, *op. ult. cit.*, p. 1055; L. Menghini, *Le articolazioni del «diritto sindacale separato»*, cit., 387; F. Mancini, *Equivoci e silenzi sul sindacato di polizia*, cit., 261; G. Ghezzi - U. Romagnoli, *Il diritto sindacale*, Bologna, 1982, 69; M. Volpi, *Costituzione e polizia*, in *Pol. dir.*, 1983, p. 103.

tuale distinzione tra un regime di contrattazione, quindi bilaterale, per le forze di polizia a ordinamento civile e uno di concertazione, dunque unilaterale, per le forze armate. In tal senso, la futura formazione di sindacati del personale delle forze armate e delle forze di polizia a ordinamento militare potrebbe aprire la strada per la costituzione di un vero e proprio «comparto sicurezza», inteso come un'area di contrattazione collettiva omogenea delle condizioni di impiego di tutti i dipendenti pubblici che svolgono la propria attività nel campo della sicurezza in senso lato, comparto che oggi è inesistente dal punto di vista giuridico.

Infine, pare necessario che il legislatore affronti anche il tema della compatibilità della gerarchia con lo *status* di dirigente sindacale prevedendo, sulla falsariga della l. n. 300 cit., delle forme di «immunità funzionale» da essa per quanto riguarda l'attività e la trattazione di questioni di tipo sindacale, eventualmente estesa anche a un periodo di tempo immediatamente successivo alla cessazione del mandato.

5.3. A chiusura del presente scritto, si osserva che il riconoscimento della libertà sindacale dei militari lascia impregiudicata la validità del divieto di sciopero imposto a detto personale, come pure agli appartenenti alle forze di polizia, perché l'esercizio di questa forma di lotta collettiva sarebbe incompatibile con la delicatezza delle funzioni attribuite a tali lavoratori nel campo della sicurezza.

A riprova dell'importanza della materia, subito dopo la sentenza costituzionale in commento, il Ministero della difesa con circolare 21 settembre 2018, in attesa di un intervento legislativo, ha adottato prime disposizioni interne sull'associazionismo tra militari, individuando le condizioni per l'avvio di formazioni sindacali[66]. Sul punto è, quindi, intervenuto il parere del Consiglio di Stato del 23 novembre 2018 n. 2756, con cui sono state fornite indicazioni di massima in ordine al rilascio dell'assenso pre-

66) Tra le condizioni individuate dalla circolare 21 ottobre 2018: *a)* il divieto sciopero; *b)* il divieto di adesione o federazione ad associazioni sindacali non militari; *c)* l'adesione del solo personale in servizio e in ausiliaria; *d)* l'iscrizione di militari di qualsiasi ruolo e grado; *e)* l'esclusione delle materie attinenti all'ordinamento, addestramento, operazioni, logistica, gerarchia e impiego del personale; *f)* l'estraneità a qualunque competizione politica; *g)* il rispetto del principio di democraticità delle forze armate, con elettività delle cariche direttive; *h)* il finanziamento consistente esclusivamente dai proventi delle deleghe connesse al versamento delle quote associative; *i)* l'assenza di finalità lucrative.

ventivo del Ministero della difesa per la costituzione di associazioni professionali tra militari a carattere sindacale[67]. Anche la sentenza del Consiglio di Stato, sezione IV, 31 gennaio 2019 n. 2887, ripresa dal parere 1° dicembre 2020 n. 1960, ha fornito ulteriori precisazioni sui confini dell'associazionismo sindacale militare consentito dalla Corte costituzionale[68]. Trattandosi di atti amministrativi o giurisdizionali, essi non possono sostituire l'intervento legislativo, rappresentando allo stato degli utili punti di riferimento in un periodo di transizione.

Da ultimo, tra le conseguenze indirette dalla sentenza n. 120 cit. si osserva che, introducendo i sindacati per il personale militare, tra cui gli

---

67) Il parere del Consiglio di Stato 23 novembre 2018 n. 2756, in *www.giustizia-amministrativa.it*, ha, tra l'altro, chiarito che: *a)* la possibilità di sindacalizzazione va limitata ai soli militari in servizio o in ausiliaria, con esclusione di quelli in riserva e in quiescenza; *b)* i delegati degli organi di rappresentanza militare, di ogni livello, non possono ricoprire incarichi direttivi nelle associazioni sindacali, perché ciò «potrebbe indurre confusione di ruoli, determinando criticità nell'ordinaria interlocuzione degli organismi di rappresentanza con le autorità gerarchiche cui sono affiancati»; *c)* le associazioni sindacali non possono avere, allo stato, un ruolo attivo nella procedure di concertazione per il rinnovo dei contenuti del rapporto d'impiego, dato che il vigente sistema non prevede un accordo tra parti contrapposte ma la concertazione di un provvedimento tra più componenti della stessa Amministrazione.

68) La sentenza del Consiglio di Stato, sezione IV, 31 gennaio 2019 n. 2887, in *www.giustizia-amministrativa.it*, ha puntualizzato che: *a)* a seguito della pronuncia della Corte costituzionale n. 120 del 2018, l'ordinamento giuridico non contempla affatto un diritto soggettivo del militare alla costituzione di un'associazione sindacale fra il personale delle forze armate o delle forze di polizia ad ordinamento militare e che, di contro, la peculiarità e la specialità dell'ordinamento militare giustificano la presenza di limiti e vincoli all'esercizio (in linea di principio riconosciuto) della libertà sindacale; *b)* la costituzione di un'associazione sindacale fra appartenenti alle forze armate e di polizia ad ordinamento militare è subordinata al preventivo assenso ministeriale, in applicazione estensiva dell'art. 1475, comma 1, d.lgs. n. 66 cit.; *c)* il competente Ministero è tenuto ad accertare, «con valutazione espressione di lata discrezionalità, in quanto volta a tutelare […] contestualmente la libertà sindacale del militare e l'interesse pubblico al pronto ed efficace funzionamento» dei corpi armati: «- l'effettivo carattere democratico, neutrale ed aperto dell'assetto strutturale e delle modalità operative della costituenda associazione; - la compatibilità del relativo apparato organizzativo e delle relative modalità di funzionamento con le particolarità ordinamentali dell'organizzazione militare; - l'assoluta trasparenza del sistema di finanziamento (e, quindi, di contabilizzazione e rendicontazione); - l'attinenza statutaria alle sole materie che possono essere oggetto di intervento sindacale (con esclusione, pertanto, delle materie indicate dall'art. 1478, comma 7, cod. ord. mil.); - l'assoluta esclusione del ricorso all'esercizio dello sciopero o di condotte funzionalmente affini».

appartenenti all'Arma dei Carabinieri, essa ha fatto venire meno una forte argomentazione a suffragio delle questioni di legittimità costituzionale del d.lgs. 19 agosto 2016 n. 177 sullo scioglimento del Corpo forestale dello Stato, nella parte in cui si paventava che il personale *ex* forestale confluito nei Carabinieri sarebbe stato privato dei diritti sindacali per effetto della militarizzazione[69].

69) L'accorpamento del Corpo forestale dello Stato nell'Arma dei Carabinieri è stato ritenuto legittimo dalla sentenza della Corte costituzionale 10 luglio 2019 n. 170. L'ordinanza del T.A.R. Abruzzo, Pescara, sez. I, 16 agosto 2017 n. 235, in *www.giustizia-amministrativa.it*, aveva ritenuto rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 e 19, d.lgs. 19 agosto 2016 n. 177, nella parte in cui hanno disposto lo scioglimento del Corpo forestale dello Stato e l'assorbimento del suo personale nell'Arma dei Carabinieri, per contrasto, tra l'altro, con gli artt. 2, 3, commi 1 e 2, Cost. In particolare, il giudice remittente aveva affermato sul punto che: «Sotto i profili appena illustrati […] appaiono quindi violati gli articoli 2 e 4 della Costituzione, in particolare l'articolo 2 laddove non è stato rispettato il principio di autodeterminazione del personale del Corpo forestale nel consentire le limitazioni, all'esercizio di alcuni diritti costituzionali, derivanti dall'assunzione non pienamente volontaria dello *status* di militare (cfr. l'articolo 1465 comma 1 del d.lgs. n. 66 del 2010 ove peraltro appare delegificata la regolamentazione di tali limiti a differenza di quanto previsto dall'articolo 1 comma 2 del d.lgs. n. 545 del 1986; nonché l'articolo l'art. 1475, comma 2, del d.lgs. n. 66 del 2010, con specifico riferimento ai diritti sindacali)».

AVVERTENZE

La rivista è inviata gratuitamente alle Amministrazioni, Comandi e Uffici delle Forze di polizia e a tutti gli enti interessati all'attività delle Forze di polizia, con riferimento particolare ai temi del coordinamento «interforze» e della cooperazione internazionale di polizia.

I manoscritti e le pubblicazioni da recensire devono essere inviati alla Segreteria di redazione, possibilmente in duplice copia, e senza obbligo di restituzione.

È facoltà della Direzione pubblicare i manoscritti e recensire le pubblicazioni.

La riproduzione totale o parziale degli articoli pubblicati su questa rivista è ammessa, previa comunicazione alla Direzione, purché accompagnata dalla citazione della fonte.

Direzione, Redazione e Segreteria: Piazza di Priscilla, 6
00199 Roma - Tel. 06/46524260 - 06/46524034

Registrazione presso il Tribunale di Roma n. 33 del 22 febbraio 2018
(gia registrato al n. 282 del 5 maggio 1992 e al n. 274 dell'8 maggio 1987)

Iscrizione al Registro degli Operatori di Comunicazione
n. 31195 del 19 marzo 2018

Finito di stampare nel mese di aprile 2021
Tip. DP Printing s.n.c
Monterotondo (Roma) - www.dpprinting.it

ISSN 2283-3048