

L'ORDINAMENTO DELLA SICUREZZA: SOGGETTI E FUNZIONI

a cura di
Nicola Gallo
Tommaso F. Giupponi

Introduzione di Lorena La Spina

**SICUREZZA
CIVILE**



FrancoAngeli

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



SICUREZZA CIVILE

L'Associazione Nazionale Funzionari di Polizia ha, tra i suoi obiettivi, quello di migliorare le professionalità della categoria, espressione anch'essa di un modello di sicurezza nazionale e unitario, attraverso l'approfondimento e lo studio di tematiche concernenti la funzione di polizia, l'ordine e la sicurezza pubblica. La collana *Sicurezza civile* nasce per raccogliere i contributi di studiosi e accademici e le esperienze di coloro che nella realtà quotidiana sono interessati alla gestione civile della sicurezza interna del nostro Paese.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

L'ORDINAMENTO DELLA SICUREZZA: SOGGETTI E FUNZIONI

a cura di
Nicola Gallo
Tommaso F. Giupponi

Introduzione di Lorena La Spina

FrancoAngeli

**SICUREZZA
CIVILE**

Curatori

NICOLA GALLO - Vice Questore Aggiunto della Polizia di Stato

TOMMASO F. GIUPPONI - Professore straordinario presso l'Università di Bologna

Con il contributo scientifico di:

CHIARA E.C. CAMPOSILVAN - Università di Bologna

CORRADO CARUSO - Università di Bologna

FRANCESCO CONTE - Università di Bologna

CATERINA DOMENICALI - Università di Bologna

FRANCESCA MINNI - Università di Bologna

MARTA MORVILLO - Università di Bologna

EDOARDO C. RAFFIOTTA - Università di Bologna

Con il contributo di:

PAOLO DI FONZO - Dirigente generale della Polizia di Stato

CALOGERO GERMANÀ - Questore di Piacenza

GAETANO GIAMPIETRO - Questore di Vercelli

LORENA LA SPINA - Vice Questore Aggiunto della Polizia di Stato

ENZO MARCO LETIZIA - Vice Questore Aggiunto della Polizia di Stato

GIUSEPPE MAGGESE - Primo Dirigente della Polizia di Stato

MAURO MANCINI PROIETTI - Vice Questore Aggiunto della Polizia di Stato

ANTONIO MAROTTA - Vice Questore Aggiunto della Polizia di Stato

GIANCARLO POZZO - Questore di Campobasso

Progetto grafico di copertina: Elena Pellegrini

Copyright © 2014 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore.

L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

| | | |
|--|------|-----|
| Prefazione , di <i>Tommaso F. Giupponi</i> | pag. | 7 |
| Introduzione , di <i>Lorena La Spina</i> | » | 11 |
| 1. I rapporti tra prefetto e questore nell'Amministrazione della pubblica sicurezza , di <i>Chiara E.C. Camposilvan e Francesco Conte</i> | » | 15 |
| 2. Il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica , di <i>Francesco Conte</i> | » | 36 |
| 3. Il problematico ruolo del sindaco "garante" della "sicurezza urbana": tra istanze locali e competenze statali , di <i>Edoardo C. Raffiotta</i> | » | 62 |
| 4. Le ordinanze sindacali in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana: dottrina e prassi "anche" dopo la sentenza n. 115 del 2011 , di <i>Marta Morvillo</i> | » | 81 |
| 5. I patti per la sicurezza , di <i>Caterina Domenicali e Francesca Minni</i> | » | 106 |
| 6. I paradigmi della sicurezza partecipata , di <i>Corrado Caruso</i> | » | 135 |

Prefazione

di *Tommaso F. Giupponi*

Il tema sicurezza, come noto, è ormai da tempo al centro del dibattito politico e istituzionale non solo nel nostro Paese, ma anche a livello internazionale. Tradizionale funzione dello Stato, fin dalle origini, il suo volto è andato però mutando nel corso dei secoli, e attualmente può essere colto solo alla luce della sua evidente complessità. E infatti, da differenti punti di vista, si è parlato di sicurezza in senso soggettivo e di sicurezza in senso oggettivo, di sicurezza individuale e sicurezza collettiva, di sicurezza interna e di sicurezza esterna, di sicurezza materiale e sicurezza ideale.

Tale complessità si riflette inevitabilmente anche a livello giuridico, dove diverse sono le “dimensioni” della sicurezza prese in considerazione e oggetto di specifica disciplina. Tuttavia, punto di partenza di ogni riflessione giuridica intorno allo Stato, alle sue attuali funzioni e al suo tradizionale ruolo di garanzia della pacifica convivenza all’interno di una comunità, non può che essere il dato costituzionale.

La Carta costituzionale del 1948, infatti, individua senz’altro nella sicurezza un bene meritevole di tutela giuridica, laddove evoca espressamente la possibilità che essa possa rappresentare una legittima limitazione ad alcune libertà fondamentali (come, ad esempio, nel caso della libertà di circolazione o di riunione, *ex artt.* 16 e 17), ma anche nel momento in cui prevede la necessità di un apposito apparato amministrativo volto alla sua tutela, sia in chiave preventiva sia in chiave repressiva (l’autorità di pubblica sicurezza di cui parla, ad es., l’art. 13).

Nell’ambito della rinnovata distribuzione del potere legislativo tra Stato e regioni, successiva alla riforma costituzionale del 2001, è poi ora previsto che spetti alla competenza statale intervenire, tra l’altro, in materia di ordine pubblico e sicurezza, difesa e forze armate, sicurezza nazionale (si veda l’art. 117, secondo comma, Cost.).

Ebbene, nella consapevolezza del suo esplicito fondamento costituzionale, appare utile oggi proporre una riflessione sull'aspetto che, anche recentemente, è stato al centro di un vivace dibattito non solo tra gli addetti ai lavori, ma anche in seno all'opinione pubblica: la tutela della sicurezza interna, con particolare riferimento ai profili organizzativi connessi al coordinamento dei diversi attori istituzionali coinvolti (direttamente e indirettamente) nell'amministrazione integrata delle relative politiche sul territorio.

Sullo sfondo, come noto, vi sono alcuni provvedimenti legislativi degli ultimi anni che, al fine di garantire un maggiore coinvolgimento dei territori e delle amministrazioni regionali e locali in merito alla gestione della sicurezza, hanno potenziato, spesso problematicamente, le possibilità di intervento dei governi territoriali, con particolare riferimento ai poteri del sindaco (si pensi, solo per fare un esempio, al caso delle ordinanze in materia di sicurezza urbana di cui alla riforma del 2008, sui cui è poi scesa la scure della Corte costituzionale con la sent. n. 115/2011).

Tale percorso ha nuovamente posto l'accento sulla necessità di un complessivo ripensamento dell'organizzazione dell'amministrazione di pubblica sicurezza, con particolare riferimento al problema del coordinamento tra tutti gli attori istituzionali coinvolti, a diverso titolo, nella gestione della sicurezza sul territorio (a partire dai rapporti tra prefetto, questore e sindaco, fino all'annosa questione della pluralità delle Forze di polizia). Percorso che, da ultimo, ha trovato nuovo slancio alla luce della necessità di una complessiva riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato sul territorio, anche ai fini dell'indispensabile razionalizzazione della spesa pubblica.

L'attuale assetto normativo, infatti, risalente al TULPS del 1931 e alla riforma di cui alla legge n. 121 del 1981, richiede senz'altro un'opera di manutenzione e sistemazione, non solo al fine di garantire una maggiore organicità sul piano delle regole, ma anche per intervenire a correggere alcuni punti che hanno dimostrato elementi di criticità sul piano operativo.

In quest'ottica, il volume raccoglie gli esiti di una ricerca che, grazie alla collaborazione tra l'Associazione Nazionale dei Funzionari di Polizia e l'Università di Bologna, ha rappresentato l'occasione per un confronto tra ricercatori in materie giuridiche e funzionari dell'Amministrazione di pubblica sicurezza, volto a evidenziare alcuni settori di particolare problematicità nell'ambito di quello che si è voluto indicare come l'attuale ordinamento della sicurezza.

Grazie ad un continuo confronto tra studiosi e operatori della sicurezza, infatti, si sono approfonditi i complessi rapporti tra prefetto e questore, il ruolo e le funzioni del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, il problematico ruolo del sindaco quale ufficiale di governo nella ge-

stione della sicurezza in ambito locale, la natura e i limiti del potere sindacale di ordinanza in materia di sicurezza urbana, le forme pattizie di collaborazione tra amministrazioni in materia di sicurezza e le diverse manifestazioni di sicurezza “partecipata” attualmente previste nel nostro ordinamento. Il tutto con un’attenzione alle concrete prassi applicative, oltre che alla ricostruzione del quadro normativo di riferimento, e quindi con un approccio essenzialmente empirico.

L’auspicio, anche alla luce del prezioso e innovativo confronto portato avanti in questa occasione, è che alcune delle riflessioni proposte forniscano lo spunto per individuare i punti da porre all’attenzione di una più ampia discussione in merito al futuro dell’amministrazione di pubblica sicurezza nel nostro Paese, in grado di cogliere al meglio le sfide che oggi le si presentano di fronte.

Introduzione

di *Lorena La Spina*

Ormai da alcuni anni, l'Associazione Nazionale Funzionari di Polizia ha avviato una costante opera di approfondimento di temi e aspetti relativi alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica nel nostro Paese.

Lo abbiamo fatto nel tentativo di emergere da un settore sostanzialmente autoreferenziale, creando le basi per una produttiva osmosi con il mondo accademico e professionale, e con l'obiettivo di esprimere il nostro punto di vista su una materia che, nonostante l'evidente tecnicismo e la notevole complessità che la caratterizzano, costituisce un quotidiano terreno di confronto tra lo svolgimento del nostro lavoro e l'esercizio dei diritti dei singoli e della collettività nel suo insieme.

Attraverso la diretta collaborazione tra i ricercatori del Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Bologna ed alcuni funzionari e dirigenti iscritti all'ANFP, che hanno collaborato alla realizzazione del progetto (tra cui i Questori di Piacenza, Vercelli e Campobasso), il testo analizza una serie di argomenti ritenuti di particolare rilievo nel più generale quadro legislativo nazionale:

- 1) i rapporti tra prefetto e questore;
- 2) il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica;
- 3) il sindaco e la "sicurezza urbana";
- 4) le ordinanze sindacali in materia di "sicurezza urbana";
- 5) i "patti" per la sicurezza;
- 6) la c.d. sicurezza "partecipata".

Nel nostro ordinamento non esiste una definizione formale, a livello costituzionale, dedicata alle Forze di polizia, alla polizia di sicurezza o all'ordine ed alla sicurezza pubblica.

La formulazione delle disposizioni che in qualche modo riguardano la materia si rivela spesso imprecisa e suscita comunque la necessità di appro-

fondimenti di carattere ermeneutico (si pensi, ad es., agli artt. 13, comma 3, 16, comma 1, 17, comma 3, Cost.).

Proprio in riferimento all'art. 16 Cost., la Corte costituzionale in una delle sue più risalenti decisioni – la sent. n. 2 del 1956 – ritenendo eccessivamente limitativa l'interpretazione della sicurezza come relativa alla sola incolumità fisica, affermò che appariva “razionale e conforme allo spirito della Costituzione dare alla parola sicurezza il significato di situazione nella quale sia assicurato ai cittadini, per quanto è possibile, il pacifico esercizio di quei diritti di libertà che la Costituzione garantisce con tanta forza. Sicurezza si ha quando il cittadino può svolgere la propria lecita attività senza essere minacciato da offese alla propria personalità fisica e morale; è l'ordinato vivere civile, che è indubbiamente la meta di uno Stato di diritto, libero e democratico”.

La sicurezza non si configura quindi come ancorata al mero interesse alla incolumità fisica di ciascuno, bensì come interesse più generale riconducibile anche ad un più ampio diritto di libera partecipazione alla vita civile del Paese, al fine di consentire il concreto esercizio di quelle manifestazioni della libera esistenza che vanno dalle attività economiche a quelle morali e politiche, con la garanzia che l'ordinamento assicuri adeguata tutela a ciascuna di esse.

Riteniamo sia questo il terreno sul quale si gioca oggi la principale sfida della Polizia di Stato, di una Polizia autenticamente civile e trasparente, che sappia dimostrarsi capace di rispondere e di governare la sempre crescente domanda di sicurezza, attraverso un'organizzazione, una formazione, una professionalità adeguate al delicatissimo compito che le è normativamente affidato.

Con ciò segnando un'evidente discontinuità rispetto alle previsioni dell'art. 1 del TULPS, l'art. 24 della legge 1° aprile 1981, n. 121 stabilisce del resto che: “La Polizia di Stato esercita le proprie funzioni al servizio delle istituzioni democratiche e dei cittadini, sollecitandone la collaborazione. Essa tutela l'esercizio delle libertà e dei diritti dei cittadini; vigila sull'osservanza delle leggi, dei regolamenti e dei provvedimenti della pubblica autorità; tutela l'ordine e la sicurezza pubblica; provvede alla prevenzione e alla repressione dei reati; presta soccorso in caso di calamità e infortuni”.

E quindi, al di là dell'ampia ed articolata elencazione di compiti, la disposizione chiarisce inequivocabilmente che essi sono riferiti direttamente alla struttura operativa, che espleta l'attività esecutiva e materiale di polizia.

La norma istituisce con ciò un ben preciso vincolo funzionale di quella attività (a tutti i livelli, ossia per tutti gli organismi e apparati che compongono l'Amministrazione della pubblica sicurezza), rispetto al servizio della collettività e dei cittadini. Si tratta, peraltro, proprio dell'attività "quantitativamente" più rilevante nell'attuazione delle funzioni di competenza, che implica anche l'utilizzo eventuale della coazione e della forza fisica ed è sorretta da minori garanzie procedurali.

Il modello perseguito dal legislatore del 1981 - come è possibile desumere dai lavori preparatori e dalle relazioni di accompagnamento ai diversi disegni di legge a suo tempo elaborati - si mosse dall'esigenza di ridisegnare l'intero sistema di gestione dell'ordine e della sicurezza pubblica. Esso esprime la propria intrinseca coerenza concettuale attraverso un'Amministrazione della pubblica sicurezza concepita come cornice globale delle Forze di polizia che costituiscono parti di un più complesso organismo, in cui il coordinamento operativo ed il controllo politico più rigoroso sono garantiti dallo stesso modello strutturale prescelto.

Il quadro organizzatorio delle funzioni di coordinamento a livello centrale trova una sua speculare corrispondenza con le strutture territoriali, in cui è individuato come primo riferimento il prefetto, organo di raccordo delle diverse Forze di polizia, ad esse sovraordinato, normativamente qualificato come responsabile dell'ordine e della sicurezza pubblica nella provincia ed il questore, anch'esso autorità provinciale di pubblica sicurezza, caratterizzato dalla sua specifica competenza professionale, responsabile - sul piano tecnico-operativo - della direzione e del coordinamento interforze per l'attuazione dei servizi di ordine e sicurezza pubblica.

Tuttavia, la lineare semplicità con cui la legge 1° aprile 1981, n. 121 ha configurato i rapporti tra autorità c.d. amministrativa ed autorità c.d. tecnica di pubblica sicurezza, ha rischiato assai spesso di essere seriamente posta in discussione da una serie di interventi normativi che hanno confuso ed affievolito in misura sostanziale ruoli, competenze, specificità funzionali.

L'unitarietà e la specialità della struttura organizzativa a suo tempo istituita dalla legge, nel rispetto delle diverse attribuzioni che quella stessa legge ha riconnesso agli organi che la costituiscono, devono rappresentare una priorità per chiunque voglia accostarsi - con la dovuta consapevolezza e la necessaria progettualità - ad una materia così delicata e complessa, senza correre il rischio di compromettere il modello di sicurezza che fu a suo tempo individuato per rispondere all'esigenza di adeguare, sul piano istituzionale, gli schemi e le modalità di difesa dell'ordinata e pacifica vita democratica del Paese, per il perseguimento dei fini costituzionali della tutela dei diritti, delle libertà e dei beni delle persone.

1. I rapporti tra prefetto e questore nell'Amministrazione della pubblica sicurezza

di Chiara E.C. Camposilvan e Francesco Conte *

1. Premessa: inquadramento generale

Nella Costituzione italiana non sono presenti riferimenti espressi né al questore, né al prefetto.

L'assenza di richiami al prefetto non è casuale, in quanto è frutto di un'intensa discussione in seno ai lavori dell'Assemblea costituente, sul mantenimento, o meno, dell'istituto prefettizio, a parere di molti incompatibile con il nuovo assetto costituzionale¹: l'omissione era quindi finalizzata ad esprimere un forte segnale di rottura con il precedente regime².

Tuttavia, all'interno del dettato costituzionale si fa menzione dell'autorità di pubblica sicurezza: in particolare l'art. 13 Cost. consente che, in mate-

* Il presente lavoro è frutto di una riflessione congiunta dei due Autori. Tuttavia sono da attribuire a Chiara E.C. Camposilvan i paragrafi 2 e 6 e a Francesco Conte i paragrafi 3, 4 e 5. I paragrafi 1 e 7 sono comuni.

¹ Fu soprattutto Emilio Lussu a proclamarsi contro il mantenimento della figura del prefetto, proponendo di inserire una sua espressa abolizione nel testo della Costituzione (v., in particolare, i lavori della seduta pomeridiana del 16 luglio 1947, consultabile all'indirizzo web <http://legislature.camera.it> e in E. Lussu, *Discorsi parlamentari*, a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica, 1986). Dure critiche alla figura del prefetto erano state anticipate nel noto articolo scritto da Luigi Einaudi "Via il prefetto!" pubblicato il 17 luglio 1944 nel supplemento della Gazzetta Ticinese "L'Italia e il secondo risorgimento", sotto lo pseudonimo di Junius.

² Sebbene l'istituto prefettizio abbia avuto origine ben prima del periodo fascista, nondimeno, in quella fase storico-politica, in quanto emanazione del potere esecutivo, incarnò la *longa manus* del regime. Si rileva che, allo stesso modo, nel testo originario della Costituzione, non appare mai l'espressione "ordine pubblico", sostituita da diverse declinazioni del medesimo concetto, tese ad escluderne un'accezione onnicomprensiva e plasmabile, dai soggetti detentori del potere politico, a seconda delle esigenze. Sul punto, v. G. Corso, *Ordine pubblico nel diritto amministrativo*, in *Digesto (disc. pubbl.)*, X, Utet, Torino, 1995, (con aggiornamento al 2011 a cura di M.P. Genesin).

ria di libertà personale, “in casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori”, mentre, all'art. 17 è previsto che “delle riunioni in luogo pubblico deve essere dato preavviso alle autorità”.

Tali richiami non definiscono cosa si intenda per “autorità di pubblica sicurezza”, né quali siano i soggetti che ricoprono le relative funzioni. È quindi necessario fare riferimento alle disposizioni legislative e regolamentari previgenti rispetto alla Costituzione ed a quelle successive.

Come noto, infatti, la Costituzione, al momento della sua entrata in vigore, si è inserita nelle maglie del tessuto normativo vigente, implicandone una necessaria rilettura sistematica, ma senza determinare automaticamente la caducazione delle norme con essa incompatibili³.

In particolare, l'art. 1, quarto comma, del TULPS (r.d. 18 giugno 1931, n. 773), stabiliva (e stabilisce, essendo tuttora vigente) che “le attribuzioni dell'autorità provinciale di pubblica sicurezza sono esercitate dal prefetto e dal questore; quelle dell'autorità locale dal capo dell'ufficio di pubblica sicurezza del luogo o, in mancanza, dal podestà”⁴.

Nonostante le citate perplessità manifestate fin dal dibattito in Assemblea costituente, non si procedette ad un'esplicita soppressione del prefetto, ritenendosi più opportuno rimetterne l'eventuale abolizione al legislatore: abolizione che, tuttavia, non avvenne. Il prefetto ha mantenuto, pertanto, le proprie attribuzioni di autorità di pubblica sicurezza fissate da norme previgenti alla Costituzione.

Prefetto e questore hanno, di conseguenza, continuato a coesistere come responsabili della pubblica sicurezza, sebbene – in considerazione anche dei mutati assetti istituzionali – il loro rapporto si sia evoluto.

In via generale si può affermare che se, da una parte, il ruolo del questore ha trovato sempre maggior riconoscimento, soprattutto nella prima fase dell'era repubblicana (ed in tal senso è emblematico il suo inquadramento nell'ambito della l. 121 del 1981), negli ultimi anni si è registrata una (al-

³ Salvi gli effetti dell'abrogazione per incompatibilità, nei limiti per cui si possa ritenere operante tale istituto nel rapporto tra fonti di rango legislativo e la Costituzione. In proposito, v. R. Guastini, *Le fonti del diritto. Fondamenti teorici*, in *Trattato di diritto civile commerciale*, Giuffrè, 2010, pp. 306 e ss. Su un piano diverso – e senza automatismi – opera invece l'illegittimità pronunciata dalla Corte costituzionale, la cui istituzione (come noto) risale però solo al 1956. E proprio nella prima pronuncia è stato affrontato il problema, risolto positivamente, della competenza della Corte a pronunciarsi sulla legittimità “delle leggi e degli atti aventi forza di legge anche se anteriori alla entrata in vigore della Costituzione”, con la declaratoria di illegittimità dell'art. 113 del TULPS.

⁴ Come noto, il podestà, già a seguito dell'entrata in vigore del r.d.l. 4 aprile 1944, n. 111 deve intendersi sostituito dal sindaco.

meno apparente) opposta tendenza ad una riespansione delle funzioni del prefetto, parallelamente all'assegnazione, anche al sindaco, di compiti rilevanti in materia di pubblica sicurezza.

E, contestualmente, si è riattivato un dibattito attorno alla conservazione delle due figure – prefetto e questore – entrambe “autorità provinciali di pubblica sicurezza” sebbene operanti su livelli (non sempre ben) distinti.

2. Peculiarità delle figure esaminate

Al fine di chiarire i diversi ambiti di azione di prefetto e questore nell'amministrazione della pubblica sicurezza, è opportuno ricostruire le loro principali attribuzioni, evidenziandone gli aspetti caratterizzanti.

Il prefetto è un organo dell'amministrazione dello Stato con competenza generale che opera a livello provinciale; in ciò si distingue dagli altri organi periferici dello Stato, la cui azione è generalmente limitata ad ambiti di intervento e competenze specifiche.

Pur essendo strutturalmente collocato alle dipendenze del Ministero dell'Interno, il prefetto, in ragione del suo raggio di azione particolarmente ampio, può ricevere direttive da tutti i ministri⁵ con i quali è, pertanto, funzionalmente collegato. In ambito provinciale, il prefetto si colloca in una posizione di supremazia, più o meno marcata, non solo nei confronti degli altri organi dipendenti dal Ministero dell'Interno, ma anche di tutti gli altri organi periferici dello Stato e perfino delle amministrazioni non statali nonché degli enti pubblici territoriali, grazie alla generale potestà di vigilanza ed intervento sull'andamento di tutta l'amministrazione pubblica a livello locale.

Tale varietà di funzioni affidate al prefetto e alla prefettura derivano da una stratificazione, non sempre coerente, di interventi normativi innestati su

⁵ L'art. 1, comma 1, r. d. 12 febbraio 1911, n. 297, abrogato dalla l. 8 giugno 1990, n. 142, così statuiva: “Il prefetto dipende direttamente dal ministero dell'interno ed eseguisce gli ordini degli altri ministri nelle materie di loro competenza”. La stessa impostazione di fondo è stata mantenuta anche nelle successive riforme che hanno riguardato il prefetto ed il relativo ufficio di appartenenza (ora denominato prefettura – ufficio territoriale del Governo), pur essendo stato evidenziato il carattere di rappresentanza del Governo nella sua interezza. In particolare, al quinto comma dell'art. 11 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 (come modificato dal d.lgs. 21 gennaio 2004, n. 29) si legge che: “Il Presidente del Consiglio dei ministri ed i ministri, nell'esercizio del potere di indirizzo politico-amministrativo emanano, ove occorre, apposite direttive ai Prefetti”. Il d.P.R. 3 aprile 2006, n. 180 (*Regolamento recante disposizioni in materia di Prefetture-Uffici territoriali del Governo*), all'art. 1, dopo aver ribadito che la prefettura è “organo di rappresentanza generale del Governo sul territorio” che “svolge compiti di amministrazione generale e di tutela dell'ordine e la sicurezza pubblica”, precisa che è “organo periferico del Ministero dell'Interno”.

un impianto generale che (fino a pochi anni fa) aveva come capisaldi l'art. 1 del r.d. 12 febbraio 1911, n. 297 e l'art. 19⁶, del r.d. 3 marzo 1934, n. 383 (TULCP)⁷ e che attualmente trova puntuale disciplina nell'art. 11 del d.lgs. 300/1999⁸ e nel relativo regolamento di attuazione, d.p.r. 380/2006.⁹

Al quadro generale delle funzioni del prefetto ed accanto alle attribuzioni in materia di pubblica sicurezza (su cui v. *infra*) si sommano poi una serie di compiti attribuiti da leggi di settore: a titolo esemplificativo¹⁰ si ricordano quelli in materia di sanzioni amministrative¹¹, circolazione stradale¹², immigrazione¹³, protezione civile¹⁴.

⁶ “1. Il prefetto è la più alta autorità dello Stato nella provincia. Egli è il rappresentante diretto del potere esecutivo. 2. Al prefetto fa capo tutta la vita della provincia, che da lui riceve impulso, coordinazione e direttive. 3. Il prefetto provvede ad assicurare, in conformità alle generali direttive del governo, unità di indirizzo politico nello svolgimento dei diversi servizi di spettanza dello Stato e degli enti locali, coordinando l'azione di tutti gli uffici pubblici e vigilandone i servizi, salvo quelli riflettenti l'amministrazione della giustizia, della guerra, della marina, della aeronautica e delle ferrovie. 4. Esercita le attribuzioni a lui demandate dalle leggi e promuove, ove occorra, il regolamento di attribuzioni fra l'autorità amministrativa e l'autorità giudiziaria. 5. Adotta, in caso di necessità o di urgenza, i provvedimenti che crede indispensabili nel pubblico interesse. 6. Vigila sull'andamento di tutte le pubbliche amministrazioni e sul relativo personale, ferme restando le norme generali sullo stato giuridico dei dipendenti dello Stato e salvo le eccezioni di cui al terzo comma del presente articolo. 7. Ordina le indagini che ritiene necessarie nei riguardi delle amministrazioni sottoposte alla sua vigilanza. 8. Invia appositi commissari presso le amministrazioni degli enti locali per compiere, in caso di ritardo od omissione da parte degli organi ordinari, atti obbligatori per legge, o per reggerle qualora non possano, per qualsiasi motivo, funzionare. 9. Tutela l'ordine pubblico e soprintende alla pubblica sicurezza: dispone della forza pubblica e può richiedere l'impiego di altre forze armate. 10. Presiede il consiglio di prefettura e la giunta provinciale amministrativa”.

⁷ All'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione, tale ultima disposizione fu sensibilmente modificata per rendere l'istituto prefettizio coerente col nuovo assetto costituzionale e con la tutela delle autonomie locali. In particolare, la legge 8 marzo 1949, n. 277, sostituì ai primi 5 commi del citato art. 19, del r.d. 383/1934, i due seguenti: “1. Il prefetto rappresenta il potere esecutivo nella provincia. 2. Esercita le attribuzioni a lui demandate dalle leggi e dai regolamenti e promuove, ove occorra, il regolamento di attribuzioni tra l'autorità amministrativa e l'autorità giudiziaria”. La disposizione fu successivamente abrogata dal d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, che ora disciplina i poteri di vigilanza del prefetto sugli enti locali.

⁸ In base al secondo comma dell'art. 11, il prefetto “assicura l'esercizio coordinato dell'attività amministrativa degli uffici periferici dello Stato e garantisce la leale collaborazione di detti uffici con gli enti locali”.

⁹ Cfr. in particolare, l'art. 2.

¹⁰ Per una disamina più approfondita, v. C. Meoli, *Prefetto e prefettura*, in *Diritto on line*, 2012, www.treccani.it; dello stesso autore v. anche *Prefetto*, in *Digesto (disc. pubbl.)*, XI, Utet, Torino, 1996, 39 e *Il nuovo profilo della Prefettura-Ufficio territoriale del Governo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004, fasc. 10, 1963.

¹¹ L. 24 novembre 1981, n. 689, (*Modifiche al sistema penale*).

¹² D. lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (*Nuovo codice della strada*).

¹³ D. lgs. 25 luglio 1998, n. 286 e L. 30 luglio 2002, n. 189.

¹⁴ L. 24 febbraio 1992, n. 225 (*Istituzione del servizio nazionale di protezione civile*).

Il questore condivide con il prefetto l'inquadramento quale organo periferico del Ministero dell'Interno, ma è a capo dell'ufficio provinciale del Dipartimento della pubblica sicurezza, la questura. Pertanto, è alle dirette dipendenze del Capo della Polizia cui sono assegnate le funzioni di “Direttore generale della pubblica sicurezza”¹⁵.

Prima della riforma avvenuta ad opera della l. 121/1981, il r.d. 31 agosto 1907, n. 690¹⁶ prevedeva che il questore potesse essere preposto all'ufficio provinciale di pubblica sicurezza, conferendogli, nel proprio circondario, “tutte le attribuzioni di pubblica sicurezza spettanti al sottoprefetto”¹⁷, mentre l'art. 65 del r.d. 20 agosto 1909, n. 666¹⁸ qualificava il questore “autorità di pubblica sicurezza nel primo circondario”.

Ai sensi del r.d. 30 novembre 1930, n. 1629¹⁹ erano posti a sua disposizione gli agenti (poi guardie²⁰) di pubblica sicurezza. Attualmente il questore è “autorità provinciale di pubblica sicurezza”, ai sensi dell'art. 14 della l.121/1981.

Diversamente dal prefetto, che svolge un ruolo di rappresentanza “generale” del Governo, le funzioni del questore si concentrano prettamente nell'amministrazione della pubblica sicurezza. Sono, in ogni caso, molteplici le disposizioni legislative e regolamentari, che attribuiscono specifiche funzioni al questore²¹, benché sempre riconducibili (se non altro, *lato sensu*) alla pubblica sicurezza²².

¹⁵ Art. 5 della l. 1° aprile 1981, n. 121.

¹⁶ *Testo unico della legge sugli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza.*

¹⁷ Ufficio soppresso con r.d.l. 2 gennaio 1927, n. 1, che ne ha trasferito le attribuzioni al prefetto.

¹⁸ *Regolamento speciale per gli ufficiali di pubblica sicurezza.* Sia il r.d. 690/1907, che il r.d. 666/1909 non sono mai stati espressamente abrogati e sono quindi ancora in vigore limitatamente a quanto compatibile con le successive disposizioni in materia.

¹⁹ *Approvazione del nuovo regolamento per il corpo degli agenti di pubblica sicurezza.*

²⁰ D. lgs. lgt. 2 novembre 1944, n. 365.

²¹ Molte delle quali sono tuttora contenute nel TULPS. Ci si riferisce, in particolare, alle disposizioni relative allo svolgimento di riunioni pubbliche (art. 18) e funzioni religiose (art. 25), alle licenze per armi (art. 31 e ss.), per la vendita di audiovisivi (75-bis) e per il commercio di oggetti preziosi (art. 127). Era stata posta in dubbio la perdurante titolarità, in capo al questore, del potere di sospensione delle licenze degli esercizi commerciali previsto all'art. 100 del TULPS nei casi di “pericolo per l'ordine pubblico, per la moralità pubblica e il buon costume o la sicurezza dei cittadini”. Infatti, ai sensi dell'art. 19 del d.P.R. 616/1977, che ha trasferito ai comuni competenze in materia di polizia amministrativa, ed in particolare, la competenza di concedere le licenze per i pubblici esercizi, una parte della giurisprudenza aveva ritenuto che anche la sospensione di suddette licenze spettasse al sindaco, e non al questore, anche nei casi di pericolo per la sicurezza dei cittadini (v. Cons. St. sez. IV, 12 aprile 1995, n. 241). Tuttavia la più recente giurisprudenza ha ritenuto che la *ratio* connessa al rilascio delle licenze non sia sovrapponibile a quella, diversa, che l'art. 100 pone alla base del potere di sospensione e di revoca. Quest'ultimo, in quanto posto a tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza resta nella competenza del questore (Cons. St., sez. VI, 29 luglio 2009, n. 4720 e, da ultimo, T.A.R. Abruzzo Pescara, Sez. I, 4 giugno 2012, n. 248).

²² Funzioni in parte coordinate con parallele attribuzioni del prefetto. Ad esempio, in materia di immigrazione, mentre al prefetto è assegnato il compito di disporre l'espulsione am-