

LEGISLAZIONE ED ATTUALITÀ

L'ordinamento amministrativo della pubblica sicurezza, dalla singolarità nazionale alla proiezione europea

*Valerio Perotti**

Lo studio che segue, di diritto amministrativo comparato, verte sui fondamenti ordinamentali della pubblica sicurezza ed è suddiviso in due parti: nella prima, incentrata sul diritto dell'Unione Europea ed internazionale (*in primis* OSCE ed ONU), si cerca di desumere, dalla molteplicità spesso non sistematica né organica delle fonti, i tratti qualificanti della materia a livello sovrastatale. Nella seconda parte, invece, tali criteri vengono confrontati con le soluzioni adottate da alcuni legislatori nazionali, con particolare riguardo al caso italiano. L'oggetto di indagine, pressoché misconosciuto a livello dottrinale, è in realtà fondamentale nei modelli contemporanei dello Stato di diritto, laddove la realtà operativa italiana - per i più forse inaspettatamente - presenta delle decisive eccellenze, indicate come esempio a livello internazionale.

SOMMARIO: PARTE I - 1. Il ruolo dell'Unione Europea nelle politiche di ordine e sicurezza degli Stati membri. Il modello integrato civile/militare nelle strategie di sicurezza interna ed esterna dell'UE. Le discipline di settore degli ordinamenti ONU e NATO. A) Le innovazioni operate dal Trattato di Lisbona. B) Il riparto delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri. C) La normativa dell'Unione Europea in materia di sicurezza e le Raccomandazioni del Consiglio d'Europa: premesse introduttive. Le fonti giuridiche dell'OSCE. D) Le fonti normative dell'Unione Europea in materia di pubblica sicurezza. Verso un istema multipolare ed integrato? E) Il tema della pubblica sicurezza tra fonti internazionali e comunitarie. Il "modello EU-

(*) Avvocato dello Stato.

Del presente saggio si pubblica la prima parte, con l'invito - per il Lettore interessato alla integrale fruizione - al successivo numero della Rassegna.

ROGENDFOR". F) Il "modello MSU" tra diritto internazionale (FPU) e comunitario (IPU). L'approccio integrato civile/militare nelle fonti normative della PESC/PSDC. G) Le politiche di sicurezza nell'ex "Terzo Pilastro" UE: la cooperazione di polizia tra collaborazione e coordinamento. H) Le Agenzie dell'UE strumentali alla collaborazione di polizia. Elementi di sintesi sul modello di sicurezza dell'Unione Europea.

PARTE II - 2. Principi generali in materia di pubblica sicurezza: A) Il principio di coordinamento tra ordinamento nazionale e comunitario, nel rapporto con la potestà ordinatoria dell'Autorità di governo. A.1) Il modello di coordinamento nel sistema amministrativo italiano. A.2) Il modello di coordinamento nelle fonti dell'Unione Europea. Conclusioni - 3. Principi generali in materia di pubblica sicurezza: B) L'ordinamento italiano alla luce della legge 121/81 e del TULPS: linee guida, profili storici e problematicità di sistema. B.1) L'Amministrazione della Pubblica Sicurezza in Italia. B.2) Il Dipartimento della Pubblica Sicurezza. B.3) Le Autorità provinciali di Pubblica Sicurezza. B.4) Sicurezza urbana e poteri del Sindaco quale rappresentante del Governo. Il modello della cd. "sicurezza partecipata" - 4. Elementi di diritto comparato nella prospettiva del "modello europeo". La cd. gestione "di prossimità". Sintesi e conclusioni.

1. Il ruolo dell'Unione Europea nelle politiche di ordine e sicurezza degli Stati membri. Il modello integrato civile/militare nelle strategie di sicurezza interna ed esterna dell'UE. Le discipline di settore degli ordinamenti ONU e NATO.

A) LE INNOVAZIONI OPERATE DAL TRATTATO DI LISBONA.

Tra le priorità individuate dal Trattato di Lisbona, che ha ampiamente riformato l'impianto istituzionale dell'Unione Europea, vi è la realizzazione, nel territorio degli Stati membri, di uno "spazio europeo comune" nel quale le persone possano circolare liberamente e ricevere una protezione giuridica efficace: per raggiungere un tale obiettivo è però necessario intervenire preventivamente su materie non solo particolarmente sensibili per l'opinione pubblica quali l'immigrazione, la lotta contro la criminalità organizzata o il terrorismo, ma soprattutto caratterizzate da una forte dimensione transfrontaliera, tale da richiedere un'efficace cooperazione a livello interstatale.

Il Trattato distingue le questioni relative allo "spazio di libertà, sicurezza e giustizia" (1) in quattro settori: 1) le politiche relative ai **controlli alle frontiere, all'asilo ed all'immigrazione**; 2) la **cooperazione giudiziaria in materia civile**; 3) la **cooperazione giudiziaria in materia penale**; 4) la **cooperazione di polizia**.

(1) Per una complessiva introduzione sull'argomento, cfr. RINOLDI, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in DRAETTA-PARISI (a cura di), *Elementi di Diritto dell'Unione Europea - Parte Speciale*, Milano 2010. Sul regime normativo antecedente le riforme di Lisbona, e con specifico riguardo al Diritto di polizia, si veda anche PASTORE, *Lo Spazio Europeo di Libertà, Sicurezza e Giustizia. Implicazioni per l'Italia*, CeSPi Roma 1998.

In precedenza, le questioni di cooperazione giudiziaria in materia penale e di cooperazione fra le Forze di polizia rientravano nel cd. “Terzo Pilastro” dell’Unione Europea, un insieme di materie regolamentato dal metodo della cooperazione intergovernativa, nel quale le Istituzioni europee (Consiglio, Commissione, Parlamento e Corte di Giustizia) non avevano alcuna competenza e non potevano quindi adottare provvedimenti vincolanti quali regolamenti o direttive. Il Trattato di Lisbona - come meglio verrà evidenziato - sopprimendo il sistema “a Pilastri” ha posto fine a questa distinzione, consentendo all’Unione di intervenire in tutte le questioni sopra evidenziate.

Ciò premesso, va ora individuato l’oggetto di questo lavoro, dalla duplice natura: da un lato occorrerà individuare le caratteristiche, i profili e le modalità operative del “*sistema sicurezza*” definito dalle fonti normative sovranazionali per il menzionato “*spazio comune europeo*”, dall’altro dovranno essere chiariti, in modo rigoroso, i possibili margini di inferenza tra quest’ultimo e gli ordinamenti nazionali.

Si tratta, in breve, di introdurre il tema dei reali rapporti tra gli ordinamenti nazionali di pubblica sicurezza e la normativa dell’Unione Europea, per delineare un possibile quadro di riferimento entro il quale il legislatore statale sia eventualmente chiamato a muoversi, se e nei limiti in cui trovi spazio, in materia, il principio della *primauté* del diritto comunitario sulle fonti di legge ordinaria (2).

A tal fine, è indispensabile chiarire - per prima cosa - oggetto e portata della normativa UE in materia di sicurezza e difesa (gli odierni settori PESC/PSDC e FSJ, già GAI).

Con l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il 1° dicembre 2009, il sistema delle fonti primarie del diritto sovranazionale è stato completamente rivoluzionato, così che l’Unione Europea, soggetto giuridico che succede alle

(2) La regola di prevalenza del diritto comunitario (primario e derivato) sulle norme di legge ordinaria (ed equiparate) degli Stati membri si fonda sul principio di leale cooperazione (ex art. 4 TUE) e sulla consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea (a partire dalla Sentenza *Costa c. ENEL* del 15 luglio 1964) nonché - in ambito nazionale - sulle pronunce della Corte Costituzionale, a far data dalla Sent. *Granital* del 1984. In merito invece all’eventuale contrasto tra una norma di diritto sovranazionale derivato ed il contenuto di un provvedimento amministrativo, la giurisprudenza della Corte di Giustizia - dopo avere escluso l’esistenza di un obbligo generale ed incondizionato di rimozione *sine die* dei provvedimenti comunitariamente illegittimi, laddove sussista pur sempre un apprezzabile interesse pubblico al loro mantenimento (sent. *Kühne & Heitz* [Causa C-453/00] del 13 gennaio 2004) - è giunta recentemente ad affermare l’obbligo, per l’Amministrazione interessata, di disporre l’annullamento in autotutela solo in assenza di un legittimo affidamento da parte di terzi nella sua validità, e dunque nella conseguente produzione dei relativi effetti (sent. *Arcor* del 19 settembre 2006 - Cause riunite C-392/04 e C-422/04). Sull’argomento, per un’efficace disamina delle varie posizioni dottrinali e giurisprudenziali sulla materia, si rinvia a RAIMONDI, *Atti nazionali inoppugnabili e diritto comunitario tra principio di effettività e competenze di attribuzione*, *Il Diritto dell’UE* n. 4/2008, pp. 773 ss.. Con riferimento specifico al Trattato di Lisbona, si veda invece CELOTTO, *La primauté nel Trattato di Lisbona*, in AA.VV. (a cura di LUCARELLI e PATRONI GRIFFI), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona: nuovi studi sulla Costituzione europea*, Napoli 2009.

precedenti Comunità, si fonda adesso su due Trattati costituzionali: il TUE (*Trattato sull'Unione Europea*), contenente le disposizioni generali della sua architettura istituzionale, ed il TFUE (*Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea*), recante la disciplina ordinamentale ed operativa dei vari organi ed Agenzie UE.

A ciò aggiungasi che l'art. 6, par. 1 comma primo TUE ha attribuito alla *Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE* (cd. "Carta di Nizza"⁽³⁾) un valore vincolante analogo a quello dei Trattati.

Le innovazioni politicamente più significative del Trattato di Lisbona sono però consistite nell'abolizione della precedente struttura ordinamentale "a Pilastrini" e nell'espresso (e tassativo) riparto delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri.

L'Unione Europea diventa un ordinamento unitario, assorbe la Comunità ed acquista personalità giuridica (art. 47 TUE).

Da tali innovazioni possono trarsi due principali conseguenze.

In primo luogo, per quanto riguarda i rapporti con l'esterno, l'attribuzione della personalità giuridica all'UE comporta una semplificazione rispetto alla precedente architettura istituzionale, in quanto le attribuisce un volto unitario (*l'Alto rappresentante per gli Affari esteri*) e le consente di concludere autonomamente degli accordi internazionali vincolanti, senza dover più ricorrere alla complessa prassi degli accordi misti (ex art. 216 TFUE).

Sul piano interno, invece, il superamento della tradizionale architettura "per Pilastrini" risalente al Trattato di Maastricht comporta delle novità per quanto concerne le funzioni attribuite all'Unione nei settori in precedenza oggetto dei due ex-Pilastrini intergovernativi, ossia la politica estera e di sicurezza comune (PESC) e lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia (GAI, ora FSJ (4)).

Sul punto occorre però essere precisi. In effetti anche nel dopo-Lisbona permane la specificità della PESC/PSDC, che conserva la precedente gestione intergovernativa (tale politica non è stata infatti inclusa nelle tre competenze generali dell'Unione Europea: esclusiva, concorrente e di sostegno), pur potendosi ipotizzare, nel futuro, un maggior intervento del legislatore soprannazionale, seppur circoscritto allo strumento (marginale) delle cd. "passerelle" e delle cooperazioni rafforzate.

La persistente specialità della PESC si deduce immediatamente dal fatto che l'art. 2 TFUE, nel distinguere per categorie generali le competenze europee, non menziona la materia in esame, la cui disciplina specifica è invece conte-

(3) Pubblicata per la prima volta in GUCE C-364 del 18 dicembre 2000, e successivamente in GUCE C-83 del 30 marzo 2010: la seconda versione venne proclamata nel dicembre 2007, a seguito di modifiche resesi necessarie per superare le riserve di alcuni Stati al suo recepimento nel Trattato di Lisbona.

(4) In argomento si veda anche la *Nota informativa* del Segretariato Generale del Consiglio UE (su http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/111625.pdf), rilasciata nel novembre 2009.

nuta nel Capo II del TUE (da cui si ricava che la PESC è definita ed attuata dal Consiglio Europeo e dal Consiglio, che deliberano all'unanimità su iniziativa degli Stati membri o dell'Alto rappresentante, ma non della Commissione).

In materia di PESC è poi esclusa l'adozione di atti legislativi, come pure la giurisdizione della Corte di Giustizia UE, salvo per le questioni riguardanti la definizione del confine tra la PESC e le altre politiche europee, nonché la legittimità delle misure restrittive eventualmente adottate in tale ambito.

In deroga alla regola dell'unanimità, il Consiglio può comunque deliberare a maggioranza qualificata quando la sua decisione sia sollecitata dal Consiglio Europeo, salvo che un membro del Consiglio dichiari di opporsi per specifici e vitali motivi di politica nazionale.

La regola dell'unanimità, tuttavia, può essere superata attraverso l'utilizzo delle cd. "passerelle". Una, di carattere speciale, è prevista dall'art. 31 par. 3 TUE, che consente al Consiglio di passare al voto a maggioranza qualificata in specifici ambiti della PESC; l'altra, di carattere generale, è invece prevista all'art. 48 par. 7 TUE, che secondo alcuni rappresenterebbe lo strumento con cui "normalizzare" l'intera politica di settore.

L'utilizzo di questa seconda "passerella" è comunque precluso per il settore della Difesa (PSDC (5)), che pure rientra a pieno titolo nella PESC quale sua parte integrante.

In ordine alle cooperazioni rafforzate, vale a dire azioni a cui partecipano solo alcuni Stati, l'art. 20 TUE chiarisce che gli Stati membri possono realizzarle nei settori per i quali non operano competenze esclusive dell'Unione.

Il Consiglio può autorizzare una cooperazione rafforzata adottando, in ultima istanza, una decisione *ad hoc*, nella quale si dia atto che gli obiettivi ivi perseguiti non potrebbero essere conseguiti dall'Unione, nel suo insieme, entro un termine ragionevole, ed a condizione che vi partecipino almeno nove Stati membri.

L'art. 333 TFUE prevede poi la possibilità, per il Consiglio, di deliberare all'unanimità una decisione che consenta il passaggio al voto a maggioranza

(5) L'esplicita (e reiterata) esclusione del settore "Difesa" dalla sfera di incidenza, sia pur indiretta, del diritto sovranazionale è dovuta anche alla precisa volontà di alcuni Stati membri di impedire nuovi sconfinamenti della Corte di Giustizia che, muovendo dal generico presupposto di assicurare la tutela di ipotetici diritti fondamentali della persona (nella specie, il diritto delle donne di accedere alla carriera militare), con la sentenza *Kreil c. Bundesrepublik Deutschland* dell'11 gennaio 2000, C-285/98 (scaricabile da <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61998CJ0285:IT:HTML>) aveva in realtà finito col pronunciarsi sull'ordinamento delle Forze militari di uno Stato membro, nonostante già all'epoca fosse pacifico che la materia non rientrava in alcun modo nelle competenze dell'UE. La sentenza è censurabile in quanto emanata in assoluta carenza di potere, posto che nessuna norma attribuisce alla Corte di Giustizia il ruolo di Giudice (generale) dei diritti fondamentali, al di fuori delle materie di competenza dell'Unione (ruolo che invece compete alle Corti Costituzionali nazionali, ed entro certi limiti alla CEDU). Analoghi problemi - seppur in settori totalmente diversi - si sono avuti anche con le sentenze *Viking* (11 dicembre 2007, C-438/05) e *Laval* (18 dicembre 2007, C-341/05), dove parimenti la Corte è intervenuta nel merito, nonostante l'art. 137 TCE prevedesse (come fa ancor oggi l'art. 153 TFUE) l'impossibilità per l'UE di dettare regole in materia di sciopero o retribuzioni.

qualificata. Anche questa facoltà è però inapplicabile al settore della Difesa.

Storicamente, la costruzione di uno “spazio di libertà, sicurezza e giustizia”, reso necessario dalla progressiva attuazione della libertà di circolazione sul territorio dell’UE e dal conseguente abbattimento delle frontiere interne fra gli Stati membri, ha determinato la nascita, nel 1993, con l’entrata in vigore del Trattato di Maastricht, del “Terzo Pilastro” della Giustizia e degli Affari Interni (GAI), comprendente quattro materie: il controllo delle frontiere, l’asilo politico e l’immigrazione, la cooperazione giudiziaria in materia civile e penale.

Con il successivo Trattato di Amsterdam, entrato in vigore nel 1999, le materie della cooperazione giudiziaria nel settore civile e dell’immigrazione transitano nel “Primo Pilastro”, ossia quello a pieno regime comunitario; il metodo di decisione intergovernativo continua invece a valere per le altre due materie, ossia la cooperazione giudiziaria in materia penale ed il controllo delle frontiere, che verranno “comunitarizzate” solo con il successivo Trattato di Lisbona.

Lo “spazio di libertà, sicurezza e giustizia” è adesso collocato in seno alle politiche comuni dell’UE ed incluso, ai sensi dell’art. 4 TFUE, tra le materie di competenza *concorrente* dell’Unione.

La riconduzione ad unità del “Terzo Pilastro” nell’ambito delle politiche comuni ha avuto conseguenze rilevanti: infatti, le misure adottate dall’Unione Europea in materia di cooperazione giudiziaria penale e di polizia sono ormai adottate, ai sensi dell’art. 79 TFUE, su proposta della Commissione (o di un quarto degli Stati membri), assumono la forma di direttive e regolamenti, sono sottoposte alla giurisdizione della Corte di Giustizia e, se rimaste inattuuate, possono dar luogo ad una procedura di infrazione nei confronti degli Stati inadempienti.

La specificità della materia, involgente eminenti profili della sovranità nazionale, ha comunque giustificato la previsione di rilevanti eccezioni, mantenendo la competenza esclusiva statale in taluni settori: in tema di integrazione degli immigrati e di prevenzione della criminalità, ad esempio, gli artt. 79, par. 4, ed 84 TFUE attribuiscono all’Unione solamente una “competenza di sostegno”, traducendosi nella possibilità, per Parlamento e Consiglio UE, di adottare - secondo la procedura ordinaria - dei provvedimenti che si limitino ad incentivare o sostenere l’azione degli Stati, senza però poter sindacare il merito degli stessi.

Ancora, l’art. 79 par. 5 TFUE riconosce ai soli Stati membri la competenza a determinare il volume di ingresso, nel loro territorio, di immigrati da paesi terzi per ragioni di lavoro.

Gli artt. 82 par. 3 ed 83 par. 3 TFUE codificano poi due ipotesi di “freno di emergenza” che consentono ad ogni Stato membro - in materia di cooperazione giudiziaria penale - di sospendere la procedura legislativa ordinaria in seno al Consiglio quando “*ritenga che un progetto di direttiva incida su aspetti*

fondamentali del proprio ordinamento giuridico penale”.

Infine, nell’ambito di tutti e quattro i settori dell’attuale “spazio di libertà, sicurezza e giustizia” (FSJ - ex-GAI) residuano delle materie in relazione alle quali il Consiglio delibera, in sede legislativa, solo all’unanimità.

Di converso, ad evitare che tali rilevanti deroghe alla “comunitarizzazione” del settore finiscano col produrre una situazione di stallo, il Trattato di Lisbona ha previsto la possibilità di “cooperazioni rafforzate” anche in ambito FSJ, a condizione che vi partecipino almeno nove Stati.

Sotto il profilo giurisdizionale, a scongiurare che - per il tramite dell’estensione di massima del metodo comunitario al settore ex-GAI - si aprisse un varco per il sindacato della Corte di Giustizia UE in materia di ordine e sicurezza pubblici *interni* degli Stati (che l’art. 4 TUE sottrae comunque all’interferenza sovranazionale), l’art. 276 TFUE espressamente esclude che la medesima Corte possa giudicare della validità e/o proporzionalità delle operazioni condotte dalla polizia (o da altri servizi incaricati) all’interno di uno Stato membro per il mantenimento dell’ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza.

B) IL RIPARTO DELLE COMPETENZE TRA L’UNIONE E GLI STATI MEMBRI.

A differenza di quanto capitava nella vigenza degli abrogati Trattati istitutivi (di CEE ed UE), con il Trattato di Lisbona vengono per la prima volta tracciati i confini - con disciplina espressa di carattere generale - delle competenze dell’Unione Europea e degli Stati membri.

In precedenza, infatti, erano di volta in volta le singole norme materiali ad indicare se nei vari settori sui quali le stesse andavano ad incidere vi fosse o meno una competenza esclusiva della CE (preclusiva di ulteriori interventi statali), ovvero concorrente.

Il Trattato di Lisbona, invece, pone un’importante distinzione - benché non esaustiva - tra competenza esclusiva, concorrente e di sostegno, regolandone i criteri di attribuzione.

L’art. 1 TUE, dopo aver ricordato la natura non originaria, bensì derivata e strumentale dell’Unione Europea (che infatti nasce da un accordo internazionale multilaterale tra gli Stati membri, dai quali dunque trae ogni legittimazione ad agire, nonché le correlate potestà e funzioni), codifica il cd. “principio di attribuzione” delle competenze (cfr. art. 5 TUE), che trovano giustificazione nei limiti in cui la parziale devoluzione di sovranità a favore dell’organismo sovranazionale sia indispensabile per il perseguimento di determinati obiettivi comuni.

A sua volta, l’art. 2 TFUE distingue tra **competenze esclusive** (tassativamente individuate all’art. 3 TFUE e non estensibili in via interpretativa), nel cui ambito l’Unione può emanare atti giuridicamente vincolanti; **competenze concorrenti** (individuate dall’art. 4 TFUE in termini meramente esemplificati).

tivi), nel cui ambito coesistono l'attività legislativa di principio dell'UE e quella - esecutiva e di dettaglio - dei singoli Stati membri (l'art. 2 TFUE descrive però la competenza statale come residuale, potendo essere esercitata solo se le competenti Istituzioni dell'Unione non abbiano fatto uso delle proprie attribuzioni); **competenze di ausilio** e di coordinamento di politiche nazionali (art. 5 TFUE) nonché **competenze complementari**, di sostegno e di completamento dell'azione degli Stati membri (art. 6 TFUE).

I criteri di riparto delle competenze sono gli stessi già previsti dal Trattato di Maastricht del 1992, *in primis* il già menzionato "principio di attribuzione" - ora espresso in termini negativi - che delimita le competenze dell'UE.

L'art. 5, par. 2 TUE precisa infatti che *"in virtù del principio di attribuzione, l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri"*.

Il limite negativo di cui sopra viene costantemente riproposto nei Trattati istitutivi dell'UE: ad esempio, per l'art. 6 TUE le disposizioni della Carta dei diritti fondamentali *"non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei Trattati. I diritti, le libertà e i principi della Carta sono interpretati in conformità delle disposizioni generali del titolo VII della Carta che disciplinano la sua interpretazione e applicazione tenendo in debito conto le spiegazioni cui si fa riferimento nella Carta, che indicano le fonti di tali disposizioni"* (previsione coerente con quanto già espressamente previsto nell'art. 51 della Carta di Nizza). Inoltre, per rimanere nell'ambito di questo lavoro, l'art. 4 TUE ricorda che qualsiasi competenza non attribuita all'UE nei Trattati appartiene agli Stati membri, ulteriormente precisando, al par. 2, che *"la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro"*.

La delimitazione delle competenze dell'Unione Europea trova espresso riconoscimento anche nell'ambito dell'istituto descritto dall'art. 352 TFUE (6), nel quale è stata tradotta la teoria dei cd. "poteri impliciti", utilizzata a partire dagli anni Settanta dalla Corte di Giustizia CEE per estendere (spesso forzando la portata dei Trattati istitutivi) l'area dell'intervento comunitario.

Prevede infatti tale norma che *"se un'azione dell'Unione appare necessaria, nel quadro delle politiche definite dai trattati, per realizzare uno degli obiettivi di cui ai trattati senza che questi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, adotta le disposizioni appropriate"*. Ove si intenda procedere in tal senso, la Commissione ha però l'onere di richiamare l'attenzione dei Parlamenti nazionali sulle proposte formulate.

(6) Parte della dottrina parla, al riguardo, di "clausola di flessibilità".

Il successivo par. 3 precisa però che neppure tale atipico istituto può comportare un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri nei casi in cui i Trattati la escludono e, ad evitare fraintendimenti di sorta nel settore FSJ, **il par. 4 significativamente esclude dalla portata dei cd. poteri impliciti** proprio *“il conseguimento di obiettivi riguardanti la politica estera e di **sicurezza comune**”*.

Nella materia oggetto di questo lavoro, dunque, dovrebbero essere scongiurate “fughe in avanti” creative della Corte di Giustizia o di altre Istituzioni europee.

È però d'obbligo l'uso del condizionale, poiché a tale precisazione sembra in qualche modo contrapporsi l'ambiguo tenore (seppur privo di valore legale vincolante, a differenza della norma poc'anzi citata) della 41^a Dichiarazione allegata all'atto finale della Conferenza intergovernativa che ha adottato il Trattato di Lisbona (7), relativa alla portata dell'art. 352 TFUE, a mente della quale *“È ... escluso che un'azione basata sull'articolo 352 del TFUE persegua soltanto gli obiettivi di cui all'articolo 3, paragrafo 1 del TUE”* (secondo cui l'UE *“si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli”*), dovendosi piuttosto intendere che *“il riferimento, nell'articolo 352, paragrafo 1 del TFUE, agli obiettivi dell'Unione è un riferimento agli obiettivi di cui all'articolo 3, paragrafi 2 e 3 del TUE ...”*, obiettivi - i primi - propri del settore FSJ (8).

Quasi ad “aggiustare il tiro”, però, sempre la 41^a Dichiarazione conclude ricordando che *“conformemente all'articolo 31, paragrafo 1 del TUE, **non si possono adottare atti legislativi nel settore della politica estera e di sicurezza comune**”*: ne discende una certa ambiguità circa l'effettiva operatività di tale criterio anche nel “settore sicurezza” poiché, che se da un lato vi si oppone un'espressa disposizione di legge, dall'altro vi è pur sempre la richiamata Dichiarazione n. 41 che - a volerle attribuire un'atipica rilevanza ermeneutica - nel precisare che lo stesso non potrebbe esplicitarsi in atti normativi, implicitamente sembrerebbe ammetterne, pur in via residuale, l'esistenza.

Più pertinente e chiara è invece la successiva 42^a Dichiarazione, a mente della quale *“per giurisprudenza costante della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, l'articolo 352 del TFUE, costituendo parte integrante di un ordinamento istituzionale basato sul principio dei poteri attribuiti, **non può costituire il fondamento per ampliare la sfera delle competenze dell'Unione al di là dell'ambito generale risultante dal complesso delle disposizioni dei Trattati, ed in particolare da quelle che definiscono i compiti e le azioni dell'Unione**”*.

(7) Su <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0335:0360:IT:PDF>.

(8) Recita infatti il par. 2 dell'art. 3 TUE: *“L'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima”*.

C) LA NORMATIVA DELL'UNIONE EUROPEA IN MATERIA DI SICUREZZA E LE RACCOMANDAZIONI DEL CONSIGLIO D'EUROPA: PREMESSE INTRODUTTIVE. LE FONTI GIURIDICHE DELL'OSCE.

Fin dal *Preambolo* del TUE - undicesimo alinea - fa ingresso un principio fondamentale, consistente nell'obiettivo dell'UE di “*attuare una politica estera e di sicurezza comune che preveda la definizione progressiva di una politica di difesa comune, che potrebbe condurre ad una difesa comune a norma delle disposizioni dell'articolo 42*”: da ciò è nata l'idea che le Istituzioni europee (in particolare, il Consiglio ed il Consiglio Europeo) dispongano di una competenza generale in materia di sicurezza (interna ed esterna) del relativo “spazio comune”.

Al riguardo è necessario fare chiarezza, a scanso di equivoci.

Come già anticipato, in linea di principio, l'Unione Europea non ha attribuzioni di carattere generale, ma solo riferite ai settori (eccezionali e specifici) espressamente devoluti alla sua competenza: ciò è stato ancora di recente ricordato, quale *obiter dictum*, dalla Corte Costituzionale nelle sentenze 11 marzo 2011, n. 80 e 22 luglio 2011, n. 239, oltre che dalla stessa Corte di Giustizia successivamente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (9).

I Trattati istitutivi non assegnano all'Unione competenze generali in materia di pubblica sicurezza: le sue strutture politiche e strumentali (prive, queste ultime, di capacità operative) possono infatti intervenire non a fronte di qualsiasi situazione di pericolo a carattere transnazionale, ma solo in presenza di determinate tipologie di illeciti (normativamente, previsti) quali il traffico di armi e stupefacenti, la tratta di esseri umani ed il commercio di organi, i reati associativi di stampo mafioso, etc.

L'intervento del legislatore UE, peraltro, sotto il profilo che qui interessa è più che altro circoscritto alla realizzazione di strutture di raccordo tra le varie Forze dell'ordine nazionali, con cui agevolare la spontanea collaborazione interstatale ed - entro margini ancor più ristretti, tuttora *in fieri* - l'eventuale coordinamento delle politiche di sicurezza comuni, ogniqualvolta l'azione isolata dei singoli Stati non appaia in grado di fronteggiare una minaccia capace di attingere anche gli interessi comunitari.

Contrariamente a quanto talvolta si crede, inoltre, **l'Unione Europea non ha alcun titolo a disciplinare il settore dell'organizzazione interna statale della pubblica sicurezza**, trattandosi di materia riservata all'esclusiva ed insindacabile giurisdizione domestica degli Stati membri.

Ciò viene puntualizzato dall'art. 4 TUE, vera norma-chiave del sistema, il cui secondo comma così recita: “*L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati*

(9) Soprattutto in materia di diritti fondamentali (settore, del resto, la cui fluidità ha storicamente fornito alla Corte uno strumento per superare i limiti di competenza imposti dalle fonti normative comunitarie): cfr. sentenza 5 ottobre 2010, C-400/10 (*PPU e McB*); ordinanza 12 novembre 2010, C-399/10 (*Krasimir et alii*). In precedenza, si veda anche l'ordinanza 17 marzo 2009, C-217/08 (*Mariano*).

membri davanti ai Trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali. Rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale. In particolare, la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro”.

La regola del “riservato dominio” nazionale, sancita dall’art. 4 TUE, è espressione di un principio generale di diritto internazionale, richiamato dall’art. 2, par. 7 della Carta ONU; una regola, del resto, mai revocata in dubbio (10) dagli organi comunitari e costantemente riaffermata dal Consiglio.

Sempre all’art. 4 - non a caso - vengono poi espressi i correlati principi di sussidiarietà e di leale cooperazione (11) tra gli Stati membri e l’Unione.

Al principio enunziato dall’art. 4 TUE fa da complemento l’art. 72 TFUE, a mente del quale “*Il presente titolo [titolo V, avente ad oggetto lo “Spazio di libertà, sicurezza e giustizia” - ndr] non osta all’esercizio delle responsabilità incombenti agli Stati membri per il mantenimento dell’ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna”.*

Il successivo art. 24 TUE descrive invece, in termini generali (poi precisati dal TFUE e da disposizioni di settore), le competenze dell’UE in materia di politica estera e di sicurezza: “*La competenza dell’Unione in materia di politica estera e di sicurezza comune riguarda tutti i settori della politica estera e tutte le questioni relative alla sicurezza dell’Unione, compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune che può condurre a una difesa comune”.*

In estrema sintesi, l’UE rivendica a sé, quale soggetto internazionale dotato di autonoma personalità giuridica nelle materie di sua pertinenza, l’esercizio di una politica estera e di sicurezza (PESC) strumentale al perseguimento dei propri obiettivi.

La norma merita però attenzione per un ulteriore profilo, atteso il carattere ordinamentale del TUE: quest’ultimo, infatti, individua gli organi nei quali è strutturata l’UE, anche in prospettiva di sviluppo.

Orbene, se da un lato, in seno al più ampio settore della PESC, viene indi-

(10) Si pensi, ad esempio, alla risposta all’interrogazione scritta P-1603-03 (pubblicata in GUCE C51 E/114 del 26 febbraio 2004) con cui la Commissione Europea (l’organo esecutivo dell’UE) ufficialmente ricordava, in data 26 maggio 2003, che “... *la salvaguardia della legge, dell’ordine pubblico e della sicurezza interna, ambito in cui rientrano l’organizzazione e la gestione della polizia, sono esclusivamente di competenza degli Stati membri”.*

(11) Ai sensi del primo comma, “*In conformità dell’articolo 5, qualsiasi competenza non attribuita all’Unione nei trattati appartiene agli Stati membri”;* laddove il terzo precisa che “*In virtù del principio di leale cooperazione, l’Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell’adempimento dei compiti derivanti dai trattati. Gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l’esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell’Unione. Gli Stati membri facilitano all’Unione l’adempimento dei suoi compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell’Unione”.*

viduato un obiettivo preciso (seppur futuribile) della politica di difesa dell'Unione (PSDC (12)), ovverosia la creazione di un'autonoma struttura militare comune, non esiste per contro un'analogha previsione in materia di Forze di polizia, per le quali gli artt. 67 ss. TFUE prevedono solo delle forme di (libera) cooperazione transfrontaliera, nel caso in cui specifici fatti di reato assumano una dimensione comunitaria e non più solo nazionale.

Quanto sopra è emblematico di un convinto *self restraint* del legislatore UE in merito alle politiche di polizia, reso ancor più evidente dall'esplicito ed incontrovertibile limite posto dall'art. 4 TUE.

Del resto, se di un embrionale "Esercito europeo" si parlava già nel lontano 1950 con l'istituzionalizzazione (poi abortita) della CED (*Comunità Europea di Difesa*) - il cui Trattato costitutivo, mai ratificato da Francia ed Italia, venne firmato il 27 maggio 1952, dopo la restituzione della sovranità statale alla Repubblica Federale Tedesca da parte delle tre Potenze che ne occupavano il territorio (13) - dell'esigenza di un'analogha struttura di polizia non si rinviene invece alcuna traccia nelle fonti del diritto comunitario, fin dalle sue origini.

Di estremo rilievo è anche il secondo comma dell'art. 24 TUE, che traccia i requisiti caratteristici della PESC: "*La politica estera e di sicurezza comune è soggetta a norme e procedure specifiche. Essa è definita e attuata dal Consiglio europeo e dal Consiglio che **deliberano all'unanimità**, salvo nei casi in cui i trattati dispongano diversamente. È esclusa l'adozione di atti legislativi. La politica estera e di sicurezza comune è messa in atto dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e dagli Stati membri in conformità dei trattati. Il ruolo specifico del Parlamento europeo e della Commissione in questo settore è definito dai trattati. **La Corte di giustizia dell'Unione europea non è competente riguardo a tali disposizioni**, ad eccezione della competenza a controllare il rispetto dell'articolo 40 del presente trattato e la legittimità di talune decisioni, come previsto dall'articolo 275, secondo comma del trattato sul funzionamento dell'Unione europea*".

La PESC (e, al suo interno, la PSDC) restano quindi disciplinate da *decisioni* del Consiglio (adottate all'unanimità) ex artt. 25 e 26 TUE ("*Il Consiglio europeo individua gli interessi strategici dell'Unione, fissa gli obiettivi e defini-*

(12) L'ex-PESD, rinominata "*Politica di Sicurezza e Difesa Comune*" (PSDC) dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e facente parte integrante della PESC ai sensi dell'art. 42 TUE. Sul sistema PESC/PSDC si rinvia allo studio di LIAKOPOULOS-VITA, *Introduzione di politica estera e sicurezza comune nel diritto comunitario ed internazionale*, Napoli 2009.

(13) Secondo il programma presentato dai francesi Monnet e Pleven, la creazione della CED (finalizzata a scongiurare l'adesione alla NATO da parte della Repubblica Federale Tedesca ed il suo conseguente riarmo, caldeggiato dagli USA ma osteggiato dalla Francia) avrebbe avuto la funzione di non ostacolare la formazione di un Esercito europeo e nel contempo di evitare un riarmo tedesco: tutti gli Stati partecipanti avrebbero infatti "devoluto" una Divisione all'Esercito europeo, mantenendo comunque una propria Forza armata nazionale, salvo la Germania che avrebbe potuto armare solo la Divisione partecipante all'Esercito integrato, rimanendo per il resto smilitarizzata.

sce gli orientamenti generali della politica estera e di sicurezza comune, ivi comprese le questioni che hanno implicazioni in materia di difesa. Adotta le decisioni necessarie”).

Come già accennato, in seno alla PESC si colloca la più specifica “Politica di Sicurezza e Difesa Comune” (PSDC), ai sensi del primo comma dell’art. 42 TUE, la quale “*assicura che l’Unione disponga di una capacità operativa ricorrendo a mezzi civili e militari. L’Unione può avvalersi di tali mezzi in missioni al suo esterno per garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite. L’esecuzione di tali compiti si basa sulle capacità fornite dagli Stati membri*”.

In seno alla PSDC, come vedremo, sono stati adottati diversi atti esecutivi e di dettaglio, talvolta utili a chiarire i variegati confini delle politiche di sicurezza (soprattutto quella “esterna”) dell’Unione ed i rapporti tra le altre Forze chiamate ad operare sul campo.

La PSDC comprende la graduale definizione di una politica di difesa comune dell’Unione, che negli intenti del Trattato potrà condurre ad una vera e propria Forza di difesa comune a seguito di un’eventuale, futura decisione in tal senso del Consiglio Europeo, all’unanimità.

In tale evenienza il Consiglio Europeo dovrebbe raccomandare agli Stati membri di adottare una conforme decisione legislativa, coerentemente (dato atto, ad esempio, dei limiti contenuti nella Costituzione tedesca) alle rispettive norme costituzionali. L’art. 42 fa comunque salvi gli obblighi internazionali dei singoli Stati, quali quelli derivanti dall’adesione alla NATO.

Più in generale, a differenza di quanto previsto per le Forze di polizia (Capo V - Titolo 5 TfUE), le disposizioni dei Trattati non sembrano insistere - *medio tempore* - su una più qualificata cooperazione (o coordinamento) tra le Forze nazionali esistenti (di fatto adeguandosi, sotto tale profilo, ai già sperimentati moduli operativi della NATO - cfr. *infra*).

Il comma terzo, cpv, prevede poi che “*Gli Stati membri che costituiscono tra loro Forze multinazionali possono mettere anche tali Forze a disposizione della politica di sicurezza e di difesa comune*”, norma che secondo alcuni consentirebbe di inserire in ambito PSDC strutture operative come l’EUROGENDFOR, la cui azione viene peraltro riconosciuta dalle stesse Istituzioni UE (cfr. *infra*) come riferibile a tutti i settori della PESC - in primo luogo quelli attinenti le incombenze di polizia civile - e non solo agli impieghi prettamente militari.

Altri riconducono tale struttura al *genus* delle “cooperazioni strutturate” di cui all’art. 46 TUE, tesi che però non appare corretta, stante l’assenza di una decisione istitutiva del Consiglio.

Infine, ad evidenziare la stretta complementarità tra le politiche di sicurezza (interna ed esterna) dell’UE, di cui si parlerà più oltre, l’art. 43 TUE precisa l’oggetto delle missioni PSDC, nelle quali l’Unione può ricorrere tanto

a mezzi civili quanto militari: queste *“comprendono le azioni congiunte in materia di disarmo, le missioni umanitarie e di soccorso, le missioni di consulenza e assistenza in materia militare, le missioni di prevenzione dei conflitti e di mantenimento della pace e le missioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi, comprese le missioni tese al ristabilimento della pace e le operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti. Tutte queste missioni possono contribuire alla lotta contro il terrorismo, anche tramite il sostegno a paesi terzi per combattere il terrorismo sul loro territorio”*.

In breve, non solo azioni “belliche” nel senso tradizionale del termine, ma più in generale di *“peace keeping”*, nell’ottica più ampia di arginare, tra l’altro, eventuali fenomeni terroristici e contribuire così anche alla salvaguardia della sicurezza interna dell’UE e dei singoli Stati membri.

Ricorrendone i presupposti, la regola della cooperazione tra le Forze dell’ordine quale obiettivo e strumento della PESC trova espressione nell’art. 87 TFUE, per cui *“L’Unione sviluppa una cooperazione di polizia che associa tutte le Autorità competenti degli Stati membri, compresi i servizi di polizia, i servizi delle dogane e altri servizi incaricati dell’applicazione della legge specializzati nel settore della prevenzione o dell’individuazione dei reati e delle relative indagini”*: trattasi, con ogni evidenza, non tanto di una politica diretta ad incidere specificamente sull’attività delle Forze di polizia, quanto piuttosto - in ottica integrata e “partecipata” - su tutti i soggetti preposti alla prevenzione e repressione del crimine (14).

Tra le strutture incaricate di favorire tale obiettivo vi è l’EUROPOL, un’Agenzia creata per *“sostenere e potenziare l’azione delle Autorità di polizia e degli altri servizi incaricati dell’applicazione della legge degli Stati membri e la reciproca collaborazione nella prevenzione e lotta contro la criminalità grave che interessa due o più Stati membri, il terrorismo e le forme di criminalità che ledono un interesse comune oggetto di una politica dell’Unione”*.

L’azione degli organismi dell’UE ha solo una finalità di supporto, ed in tanto si giustifica, in quanto l’illecito abbia assunto una rilevanza ben più ampia del contesto nazionale, attingendo gli interessi comuni oggetto delle politiche dell’Unione.

Al di fuori di questa ipotesi ogni intervento delle Autorità dell’UE sarebbe privo di legittimazione.

Non a caso, del resto, nel settore PESC l’art. 352 comma quarto TFUE esclude l’operatività dei c.d. “poteri impliciti” (regola generale secondo cui *“Se un’azione dell’Unione appare necessaria, nel quadro delle politiche de-*

(14) Sull’argomento si veda anche la proposta di Regolamento n. COM/2011/0753-definitivo - 2011/0368 (COD) che istituisce, nell’ambito del Fondo Sicurezza interna, lo strumento di sostegno finanziario per la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta alla criminalità e la gestione delle crisi (su <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0753:FIN:IT:HTML>).

finite dai trattati, per realizzare uno degli obiettivi di cui ai trattati senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, adotta le disposizioni appropriate): in tale contesto vale l'opposta regola della tassatività dei settori di intervento, principio che del resto trova conferma, sempre in materia di cooperazione giudiziaria e di polizia, all'art. 82 comma secondo TFUE.

Neppure è ammissibile un sindacato della Corte di Giustizia UE, come ribadito dall'art. 276 TFUE.

Ancor oggi il tema delle possibili interferenze tra l'ordinamento comunitario e quello nazionale concernente l'*Amministrazione della Pubblica Sicurezza* non risulta essere stato oggetto di specifici studi giuridici, venendosi così a creare una sorta di "cono d'ombra" che nel tempo ha favorito la nascita, tra l'altro, di dubbi, ambiguità e singolari luoghi comuni che può essere interessante menzionare al solo scopo di puntualizzare alcuni principi di fondo.

In primo luogo va sfatata l'idea - abbastanza diffusa ma priva di fondamento giuridico - che le Istituzioni europee abbiano titolo a dettare regole, più o meno vincolanti, sull'assetto organizzativo dei singoli apparati di P.S. e delle stesse Forze di polizia all'interno degli Stati membri.

Sulla base di tale erroneo presupposto, invero, si è inspiegabilmente diffusa, nel corso del tempo e tra gli operatori del settore, un'idea alquanto curiosa secondo cui a "livello europeo" si sarebbe optato nientemeno che per assetti ordinamentali delle Forze dell'ordine di tipo "civile" rispetto a quelli a *status* militare, tanto da imporre - entro scadenze più o meno tassative - il definitivo superamento di questi ultimi a vantaggio dei primi.

In poche parole, per motivi più o meno articolati, secondo questa bizzarra tesi l'Unione Europea imporrebbe ai singoli Stati membri lo scioglimento delle varie Forze di polizia ad ordinamento militare.

Si è ad esempio sostenuto che a livello comunitario alcuni Stati membri avrebbero mosso delle ipotetiche resistenze a che, nel caso di operazioni congiunte di polizia, il proprio territorio fosse attraversato da militari in armi di altri Paesi, dimenticando però di spiegare per quale ragione il problema sarebbe venuto meno allorché a transitare sul medesimo territorio fossero state le stesse persone (dotate di analogo armamento), ma stavolta prive dello *status* militare e ricondotte a quello civile. Tale tesi sembra inoltre ignorare che la questione è già stata regolamentata - significativamente in tutt'altro senso - proprio dal legislatore comunitario, nell'ambito del cd. *Aquis* di Schengen (si veda la raccolta pubblicata dal Consiglio UE su GUCE L-239 del 22.9.2000 ed *ivi*, in particolare, gli artt. 40 e 41 della *Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen* del 14 giugno 1985 - documento scaricabile *online* all'indirizzo http://www.esteri.it/mae/normative/Normativa_Consolare/Visti/Acquis_di_Schengen.pdf).

Una variante sul tema fa invece improprio riferimento ad un risalente procedimento per infrazione aperto nel 2006 nei confronti dell'Italia (e di altri 10 Paesi, poi archiviato nel 2011), per scorretto recepimento della Direttiva 2002/22/CE del Parlamento UE e del Consiglio, ed

ivi dell'art. 26 (avente ad oggetto il cd. "Numero di emergenza unico europeo"). La totale inconsistenza di tale rilievo si appalesa ove si consideri che **la Direttiva in questione nulla ha a che fare con il settore della pubblica sicurezza e men che mai con quello delle Forze di polizia** (né potrebbe del resto averlo, trattandosi di materie sottratte all'ingerenza comunitaria), **bensì con quello** (questo sì, di pertinenza UE) **della tutela dei consumatori**, con particolare riferimento al cd. "servizio universale ed ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica".

La Direttiva ha infatti ad oggetto non l'organizzazione dei servizi di polizia o delle rispettive Centrali operative, bensì i diritti dei consumatori nel settore della telefonia fissa e mobile, come evidenziato ai p.ti 1, 3, 7 e 36 del relativo *Preambolo*, laddove "La liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni, l'intensificazione della concorrenza e la più ampia scelta di servizi di comunicazione implicano un'azione parallela volta a istituire un quadro normativo armonizzato che garantisca la prestazione di un servizio universale. Il concetto di servizio universale dovrebbe evolvere ai fini di rispecchiare il progresso tecnologico, l'evoluzione del mercato e della domanda degli utenti ... Il fatto di assicurare un servizio universale (ossia la fornitura di un insieme minimo definito di servizi a tutti gli utenti finali a prezzo abbordabile) può comportare la prestazione di determinati servizi a determinati utenti finali a prezzi che si discostano da quelli risultanti dalle normali condizioni di mercato ... Gli Stati membri dovrebbero continuare a provvedere affinché nel loro territorio i servizi elencati nel Capo II siano messi a disposizione di tutti gli utenti finali ad un determinato livello qualitativo, a prescindere dall'ubicazione geografica dei medesimi ... Occorre che gli utenti possano chiamare gratuitamente il numero d'emergenza unico europeo «112» **o qualsiasi numero d'emergenza nazionale a partire da qualsiasi apparecchio telefonico, compresi i telefoni pubblici a pagamento, senza dover utilizzare alcun mezzo di pagamento**". Ancora, l'art. 6 comma terzo prevede che "Gli Stati membri provvedono affinché sia possibile effettuare chiamate d'emergenza dai telefoni pubblici a pagamento utilizzando il numero di emergenza unico europeo («112») **o altri numeri di emergenza nazionali, gratuitamente e senza alcun mezzo di pagamento**".

L'inconferenza di quanto sopra con la materia della pubblica sicurezza - e, segnatamente, della sua organizzazione interna - trova conferma nella sentenza 15 gennaio 2009 (causa C-539/07, su <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=74310&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&pat=1&text=&doclang=IT&cid=805504>) con cui la Corte di Giustizia UE si pronunciò sulla questione, dichiarando sì la responsabilità dell'Italia per inadempimento della suddetta Direttiva, ma non certo perché erano rimasti attivi i diversi numeri di emergenza delle singole Forze dell'ordine nazionali e le relative, autonome Centrali operative (ipotesi che la stessa Direttiva fa espressamente salva), bensì per il fatto (del tutto diverso) che si era "omesso di mettere a disposizione delle autorità incaricate dei servizi di soccorso le informazioni relative all'ubicazione del chiamante per tutte le chiamate telefoniche effettuate al numero di emergenza unico europeo «112», nella misura in cui ciò era tecnicamente fattibile", con ciò venendo "meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 26, n. 3, della direttiva" (così, espressamente, al p.to 14 della sentenza).

Il "numero unico" altro non è che un servizio di *call-center* (possibilmente in più lingue) offerto al consumatore-utente dei servizi di telefonia, che certo non presuppone accorpamenti, scissioni o smilitarizzazioni di Forze di polizia o quant'altro: l'art. 26, comma primo ribadisce infatti che "Gli Stati membri provvedono affinché ... **oltre ad altri eventuali numeri di emergenza nazionali specificati dalle autorità nazionali di regolamentazione, tutti gli utenti finali di servizi telefonici accessibili al pubblico, ed in particolare gli utenti di telefoni pubblici a**

pagamento, possano chiamare gratuitamente i servizi di soccorso digitando il numero di emergenza unico europeo «112»”; quest’ultimo si riferisce quindi ad un servizio di smistamento telefonico - rigorosamente gratuito - che si affianca e si raccorda (senza però sostituirli) ai numeri nazionali già esistenti, che l’UE non chiede certo di unificare (avendo titolo ad esprimersi sulla tutela dei consumatori ex art. 4 lett. “f” TFUE, ma non anche sulla gestione delle emergenze o sull’organizzazione dei relativi servizi - sanitari, di polizia, antincendio, etc. - di esclusiva competenza domestica).

La tesi qui confutata, invero, muove da un **equivoco di fondo**: sul presupposto, infatti, che in Italia (a differenza di altri Paesi dell’UE), al momento di adozione della Direttiva 2002/22/CE il numero telefonico 112 non era “libero” ma già in uso alle Centrali operative dei Carabinieri (che a tal punto, a rigor di logica, avrebbero dovuto essere potenziate quanto a mezzi ed organici per poter efficacemente svolgere anche tali nuove incombenze, soluzione indubbiamente meno onerosa del creare ulteriori strutture - terze rispetto alle Forze dell’ordine, ai Vigili del Fuoco, al 118, etc. - fungenti appunto da smistamento e filtro), impropriamente finisce con l’equiparare le funzioni del 112 europeo a quelle delle Centrali operative di polizia, per poi suggerirne (incoerentemente, date le premesse) l’accorpamento.

Per maggiori approfondimenti su quest’ultimo punto, si veda quanto precisato *infra*, nel Cap. 4 di questo lavoro).

Per una complessiva introduzione sulla materia, si veda il portale istituzionale “*Digital Agenda for Europe*” del Consiglio, su <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/what-are-eu-rules-concerning-112>, nonché l’*Implementation Report* della Commissione Europea, aggiornato al 18 marzo 2013 e scaricabile *online* dal portale istituzionale http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?doc_id=1674).

Più di recente, una terza versione sembra invece far indirettamente leva sui vincoli di bilancio imposti dal patto di stabilità europeo (da cui, tra l’altro, la cd. “*spending review*”) evidenziando i presunti risparmi di spesa che deriverebbero dal prefigurato accorpamento, stimati addirittura in miliardi di euro (da 1 a 7, a seconda delle versioni; in occasione della Legge di stabilità 2014 si è pensato di indicare l’importo “mediano” di 4,5 Mld).

Va però evidenziato che di tali importi non viene fornita alcuna giustificazione contabile, di per sé piuttosto improbabile ove si consideri che le uniche spese riducibili - salvo tagliare gli organici - sono attualmente quelle d’ordine ed in conto capitale, laddove gli stanziamenti di bilancio 2013/2014 sarebbero addirittura inferiori al totale complessivo delle spese *correnti* necessarie (e dunque non ulteriormente riducibili) per l’operatività delle Forze a competenza generale.

In termini finanziari, a titolo d’esempio, nello Stato di previsione della spesa del Ministero della Difesa per il 2013 (15) all’Arma dei Carabinieri sono attribuiti 5 miliardi e mezzo di euro per i costi del personale (retribuzione, etc.), più all’incirca 315 milioni complessivi per spese correnti e di investimento, cui si aggiungono 238.500.000 € stanziati sul Bilancio del Ministero dell’Interno per il pagamento dei fitti di 4.314 Caserme dei Reparti territoriali minori e la relativa manutenzione, oltre alle missioni di polizia giudiziaria, spese di per sé in-

(15) Si veda, in particolare, quanto riportato nella *Nota Integrativa al Disegno di Legge di Bilancio per l’anno 2013 e per il triennio 2013-2015* (Tabella 11 - Ministero della Difesa), in particolare alle pp. 6 ss. (dove esplicitamente si evidenzia l’insufficienza di tali stanziamenti già solo a consentire l’ordinaria attività operativa dell’Arma). Il documento contabile è pubblicato sul sito della Ragioneria Generale dello Stato (www.rgs.mef.gov.it); lo Stato di previsione della spesa 2013 del Ministero della Difesa è invece reperibile su <http://www.difesa.it/Content/Pagine/statoprevisionespesa2013.aspx>.

differibili (16). Si tratta comunque di importi già fortemente ridotti rispetto al biennio precedente, grazie ad economie di scala, com'è vero che nel c.d. *“Rapporto Giarda sulla Spending review”* (marzo 2013 - cfr. *infra*), a pag. 31 si indicava una spesa - per il 2011 - di circa 6,7 Mld, a fronte di 7,2 Mld della Polizia di Stato.

In termini di saldi monetari, dunque, i prefigurati risparmi sarebbero addirittura superiori al costo complessivo dell'Arma (nell'ipotesi *monstre* dei 7Mld) o comunque (in quella per così dire “al ribasso” di 1Mld) al doppio di tutte le sue spese correnti (personale escluso) e di investimento annue, il che si dimostra - sia sotto il profilo contabile che logico - del tutto implausibile.

Per analoghe ragioni appare priva di consistenza l'ulteriore ipotesi teorica che analoghi risparmi potrebbero derivare già solo dall'unificazione delle Centrali operative a livello provinciale (su cui cfr. *infra*), ovvero sottoponendo alcune strutture territoriali di polizia sotto il comando e/o la direzione di altre Forze (evenienza che, oltre a rappresentare un'anomalia a livello internazionale, nulla avrebbe a che fare con riscontri di carattere economico, come a suo tempo già rilevato per alcuni emendamenti, poi ritirati, nell'*iter* di approvazione della legge 78/2000: Atto Senato n. 50-282-358-1181-1386-2793-ter-2958-3060-B).

La materia è stata invece oggetto di approfonditi studi tecnici in Francia, dove nel 2009 la Presidenza della Repubblica aveva voluto ricondurre anche la Gendarmeria sotto la dipendenza gerarchica del Ministero dell'Interno (secondo le linee tracciate nel rapporto congiunto *“Police-Gendarmerie: vers la parité globale au sein d'un même Ministère”*), proprio nella prospettiva dei maggiori risparmi di spesa che sarebbero dovuti derivare da un più stretto coordinamento integrato delle due Forze (e relative strutture di vertice), con connessa riduzione di organici.

Al riguardo sono significative le conclusioni del rapporto tematico *“Police et Gendarmerie nationales: dépenses de remunération et temps de travail”* della Corte dei Conti francese, del marzo 2013, che in modo netto formalizzano il fallimento di tale opzione (già tentata pure in Spagna col *Real Decreto* n. 991/06, tendente all'unificazione dei vertici delle *Direcciones Generales* delle Forze di sicurezza ma definitivamente abbandonata nel 2012, ripristinando il precedente regime, poiché fonte di gravi inefficienze di sistema): dopo aver riconosciuto che le differenze tra le due Forze sono in larga parte *“irréductibles”* (al di là del diffuso luogo comune che entrambe “farebbero le stesse cose”: pp. 93 ss.), si evidenzia come, ben lungi dal dar luogo a risparmi strutturali, *“de 2006 à 2011, ces dépenses ont augmenté de 10,5% dans la police nationale et de 5,1% dans la gendarmerie nationale ... La succession ininterrompue des mesures catégorielles a lourdement déséquilibré l'action conjuguée des facteurs d'évolution de la masse salariale. En effet, le coût annuel supplémentaire induit par ces mesures au cours de la période 2008-2011 a été largement supérieur aux économies résultant des réductions d'effectifs, évaluées à 131 M€ dans la police et 148 M€ dans la gendarmerie en 2011, dans des proportions qui se sont élevées respectivement à 217 % et 113 %”* (pubblicato su <http://www.ccomptes.fr/index.php/Publications/Publications/Police-et-gendarmerie-nationales-depenses-de-remuneration-et-temps-de-travail>).

(16) Cfr. la *Nota Integrativa del Ministero dell'Interno* (Tabella 8), Missione 3 (*Ordine pubblico e sicurezza*), Programma 3.2 (*Servizio permanente dell'Arma dei Carabinieri per la tutela dell'ordine e la sicurezza pubblica* [7.9]), pubblicata sul sito della Ragioneria Generale dello Stato (www.rgs.mef.gov.it). Contrariamente a quanto spesso affermato, rispetto alle altre Forze dell'ordine il contributo economico del Ministero dell'Interno è del tutto minoritario, essendo pari ad appena 1/25 del fabbisogno totale dell'Arma (il che ancor più toglie credito alle succitate prospettive di risparmio a seguito di un'ipotetica riconducibilità organizzativa nell'ambito di tale Dicastero).

A livello dottrinale, si segnala infine un recente scritto (17) nel quale parimenti si sostiene che sarebbe in atto, in alcuni Stati europei dotati di Forze di gendarmeria (nella specie, Francia, Italia e Spagna), una progressiva smilitarizzazione delle stesse, quale verosimile preludio alla loro estinzione: in ciò risiederebbe il “paradosso” segnalato nel titolo, tra la circostanza che il “modello sicurezza” dell’Unione europea (cui sarà dedicata ampia parte di questo Capitolo) porta a privilegiare un tale tipo di Forze, laddove proprio i Paesi che per primi le hanno istituite sembrerebbero invece orientati a disfarsene.

A prescindere dalla circostanza che di tale “smilitarizzazione in corso” non viene in realtà fornita alcuna evidenza, è appena il caso di ricordare come tale lavoro - benché vertente su questioni giuridico-istituzionali (in tale ambito, infatti, va collocato l’assetto organizzativo delle Forze dell’ordine) - ometta qualsiasi riferimento proprio alla normativa di settore (salvo un sommario richiamo all’art. 13 della *Raccomandazione* 10/2001 del COE, su cui si dirà più oltre), per menzionare piuttosto qualche articolo di stampa, alcune dichiarazioni di esponenti sindacali e, più in generale, la singolare idea per cui vi sarebbe una contraddizione di fondo tra lo *status* militare ed una società democratica.

I pochi riferimenti “tecnici” riportati, inoltre, appaiono sovente imprecisi (18). Né pare persuasiva la tesi di fondo secondo cui le prime avvisaglie di tale ipotizzata “dissoluzione” sarebbero date dallo scioglimento della Gendarmeria belga (nel 2001) e di quella austriaca (nel 2005), trattandosi di realtà assolutamente non comparabili: lo studio infatti non tiene in considerazione le differenze strutturali in materia di capacità operative e di organici (al momento della loro massima estensione quei Corpi contavano a malapena circa 11-15.000 unità, contro le oltre 100.000 delle gendarmerie prese a raffronto), ma soprattutto pecca sotto un profilo oggettivo.

In effetti, al di là del nome, sia nel caso della *Bundesgendarmerie* austriaca che in quello della *Rijkswacht / Gendarmerie nationale* belga non si era in presenza di Forze di gendarmeria: infatti la prima era stata smilitarizzata da oltre trent’anni (con organici che nel frattempo

(17) LUTTERBECK, *The Paradox of Gendarmeries: Between Expansion, Demilitarization and Dissolution*, Geneva 2013.

(18) A titolo d’esempio, la smilitarizzazione della *Guardia Civil* spagnola (che avrebbe rappresentato un obiettivo del Governo nei primi anni 2000) troverebbe un punto di partenza nell’unificazione - con *Real Decreto* 991/06 - delle *Direcciones Generales* delle Forze di sicurezza: orbene, anche a prescindere dal fatto che proprio nel 2004 venne nominato (per la prima volta dopo il periodo franchista) un militare al vertice del Corpo, lo studio sembra ignorare che tale “unificazione” è stata abrogata con *Real Decreto* n. 400 del 7 febbraio 2012, causa le gravi inefficienze cui aveva dato corso, ripristinando l’originario regime. Poco persuasivo appare anche il richiamo ai rapporti tra la *Guardia Civil* ed il regime dittatoriale, ove si pensi che sino al 1952 quest’ultimo aveva avuto a più riprese intenzione di sopprimerla, ritenendola politicamente inaffidabile (come in effetti avvenne, con *Ley* 15 marzo 1940, per il *Cuerpo de Carabineros*: cfr. LOPEZ CORRAL, *La Guardia Civil de Franco*, in *Cuadernos de la Guardia Civil*, XLII/2010, pp. 13 ss.). Circa il caso francese, le cui recenti riforme appaiono riconducibili ai mutevoli rapporti fiduciari degli apparati di sicurezza con la Presidenza della Repubblica, tipici di tale modello istituzionale, va evidenziato come nessuna modifica sia stata apportata all’art. L3211-1 del *Code de la défense*, che eleva la gendarmeria al rango di Forza armata (principio confermato dall’art. 1 della legge di riforma 2009-971 del 3 agosto 2009, nonché dall’art. 6 dell’*Ordonnance* n. 2012-351 del 12 marzo 2012, nell’introdurre il successivo art. L3211-3); appare inoltre del tutto erroneo leggere un principio di smilitarizzazione nella possibilità che al vertice del Corpo sia posto pure un civile (un magistrato o un prefetto): invero, contrariamente a quanto *ivi* evidentemente ritenuto, dal 1° ottobre 1933 sino all’attuale riforma la gendarmeria francese non ha mai avuto vertici militari (con la comprensibile eccezione del periodo bellico, dal 18 agosto 1943 al 18 luglio 1947), come invece accade proprio dal 2004 in poi. Sul caso italiano, infine, non viene in realtà riportato alcunché di significativo, al di là di qualche suggestiva dichiarazione del Cocer.

erano rimasti fortemente penalizzati - sotto il profilo stipendiale - rispetto ad altri Corpi minori), la seconda formalmente dal 1991, sebbene già dai primi anni Ottanta rivendicasse apertamente lo *status* di Forza civile sindacalizzata (un po' come le *Guardie di P.S.* in Italia, in quegli stessi anni confluite nella Polizia di Stato). Significativamente, del resto, nessuna delle due era parte delle organizzazioni internazionali (ad es. il FIEP) di gendarmeria.

Come già anticipato, la portata (e l'ambito di operatività) della legislazione europea in materia non generano particolari incertezze, distinguendosi due settori di disciplina:

- a. l'organizzazione interna dell'apparato di pubblica sicurezza ed ordine pubblico di ciascuno Stato membro: si tratta di una materia del tutto sottratta all'interferenza del legislatore e della Corte di Giustizia europei (da ultimo, ex art. 4 TUE);
- b. le politiche di *cooperazione* transfrontaliera tra gli apparati di polizia degli Stati membri, ogniquale volta questi siano interessati da particolari fenomeni criminali coinvolgenti più Paesi: sono disposte con atti formali dell'Unione ma hanno esclusivamente ad oggetto - sulla falsariga di quanto già avviene a livello internazionale con l'INTERPOL - la creazione di una rete interstatale di collaborazione, formazione e cooperazione tra gli organi di polizia interni, che restano gli unici attori operativi del sistema.

Anche per fornire a questi ultimi il necessario supporto informativo e scientifico sono stati costituiti, nel tempo, alcuni organismi strumentali (quali EUROPOL, FRONTEX e CEPOL - cfr. *infra*).

I principi generali di cui sopra operano anche a livello internazionale (come si può evincere dalle basi giuridiche delle missioni di *peacekeeping* del personale di polizia, ad esempio nei programmi EUPOL ed EUPM) e rappresentano il presupposto logico-normativo delle strategie di CIVPOL (in ambito ONU) ed EUCIVPOL (ambito UE (19)).

In realtà, la tesi "smilitarizzatrice" di cui si è detto muove da un equivoco di fondo, ricorrente nella letteratura non specialistica (20) che confonde tra

(19) In materia va menzionato almeno l'ampio saggio introduttivo di JEAN, *An Integrated Civil Police Force for the European Union*, Brussels (CEPS) 2002, pp. 53 ss..

(20) L'equivoco affiora in alcuni studi, soprattutto quando si affrontano determinati luoghi comuni: "È difficile non osservare che tante sono le risorse umane impiegate per ragioni militari, sia all'estero che in Italia, che nulla hanno a che fare con il controllo del territorio in termini di prevenzione e prossimità con i cittadini. Compiti, questi ultimi, che troverebbero più corrispondenza in un contingente specifico e specializzato appositamente costituito nell'Esercito italiano" precisando - in nota - che tale considerazione sarebbe giustappunto riferita alla "differenza tra soldato e poliziotto" (così, ad esempio, RENIS, *In ... sicurezza dei cittadini. Organizzazione ed efficacia delle Forze di polizia in Italia*, Roma 2009, p. 132). Più di recente, LUTTERBECK (*The Paradox*, cit. pp. 57 ss.), prescindendo - tra l'altro - da precisi riferimenti giuridico-istituzionali, sembra richiamare una tesi piuttosto screditata (o, per meglio dire, una illazione priva di qualsiasi scientificità tecnico-operativa, elaborata evidentemente in ambienti carenti di competenze e capacità in materia) secondo cui le Forze di gendarmeria ben potrebbero essere ridotte a piccoli contingenti da impiegare esclusivamente all'estero - e dunque private delle loro naturali competenze generali di polizia civile - dopo averne sciolto e smilitarizzato il principale apparato.

“polizia a *status* militare” e “polizia militare”, ritenendo si tratti di sinonimi o comunque di espressioni equivalenti.

Ciò è del tutto errato, poiché in materia di pubblica sicurezza (e di polizia giudiziaria) per “**polizia civile**” (ovvero, più correttamente, per “polizia” in quanto tale) **si intendono indifferentemente le Forze ad ordinamento civile come quelle ad ordinamento militare, allorché svolgano il proprio servizio direttamente a favore dei cittadini** (*id est*, della cd. “società civile”); per contro, cosa assolutamente diversa è la polizia militare, che opera esclusivamente all’interno delle FF.AA.

Tale regola, come vedremo, è pacifica anche nelle fonti dell’ordinamento UE.

Tra queste si può sin d’ora citare l’**Annesso II dell’Allegato VI (par. 3)** alle dichiarazioni conclusive della Presidenza del Consiglio Europeo di Nizza (7-9 dicembre 2000 (21)), nel quale viene chiarito il concetto - valevole per il diritto dell’Unione - di “Forze di polizia” (“*Concept of Police Forces*”): “*The two functions (strengthening of and substituting for local police forces) draw on all specialist policing techniques available in the Member States (NB: “police forces” here covers both police forces with civilian status and police forces with military status of the gendarmerie type). It has been found that European police forces have developed within their ranks a variety of skills, based on similar professional criteria, available for use at various stages of crisis management ...*” (tradotto: il concetto «“le Forze di polizia” comprende qui sia le Forze di polizia a *status* civile, sia le Forze di polizia a *status* militare del tipo gendarmeria»).

Conformemente alla prassi giuridica internazionale, nel concetto di “Forze di polizia” non viene invece ricompresa la “polizia militare”, che opera in un contesto diverso dalla “società civile” (22).

La “contrapposizione”, infatti, non va intesa tra “poliziotti” e “gendarmi” (che anche a livello normativo UE, NATO ed OSCE vengono giustamente considerati operatori di polizia a pari titolo), **bensì tra funzioni di polizia “civile”** (svolte cioè al servizio dei privati cittadini) **e funzioni di polizia “militare”** (svolte nell’esclusivo interesse delle Forze armate, per il mantenimento dell’ordine pubblico e la repressione dei reati al loro interno).

(21) Alla pagina http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00400-r1.%20ann.en0.htm.

(22) Per “polizia militare” si intende infatti, ai sensi dell’art. 6 D.lgs 5 ottobre 2000, n. 267 (cfr. ora l’art. 90 del D.lgs 15 marzo 2010, n. 66), il “*complesso delle attività volte a garantire le condizioni generali di ordine e sicurezza delle Forze armate sul territorio nazionale ed all'estero*”, comprensive sia dell’attività di polizia giudiziaria che di quella di ordine pubblico. È generalmente svolta da appositi reparti delle stesse Forze armate che se ne avvalgono, tranne negli ordinamenti che dispongono di una Forza di gendarmeria (attualmente 54, tra gli Stati membri dell’ONU), alla quale viene attribuita anche tale incombenza, parallelamente alle ordinarie funzioni di polizia “civile”. Per uno studio nel solco della normativa previgente, cfr. FERRARI, *La Polizia Militare. Profili storici, giuridici e d’impiego*, Roma 1993 (suppl. a *Rass. Arma Carabinieri* 2/1993).

Al riguardo va precisato che la distinzione tra “*Civil Police*” e “*Military Police*” - e relative attribuzioni - nasce e si rende necessaria in quegli ordinamenti (soprattutto anglosassoni e scandinavi) nei quali, non esistendo un Corpo di gendarmeria o simile, le funzioni di polizia militare vengono svolte direttamente - ma limitatamente a tale peculiare contesto - da specifici contingenti delle stesse Forze armate: la differenza di attribuzioni ha quindi lo scopo di evitare un’impropria attribuzione di funzioni generali di polizia anche a questi ultimi, generalmente privi di una formazione specifica per i contesti civili (23).

Ciò premesso, nel concludere la questione di cui trattasi si può fare riferimento alla curiosa vicenda della Raccomandazione 10/2001/REC del Consiglio d’Europa (24).

Sul punto, è opportuno premettere tre considerazioni.

1. Innanzitutto, **il provvedimento in questione nulla ha a che fare con l’ordinamento dell’Unione Europea** (25), al di là di una parziale omonimia dell’organo che l’ha adottato (il “*Consiglio d’Europa*”, o COE) con quello legislativo dell’UE (il “*Consiglio*” (26)).

2. Sebbene riconducibile ad un organismo internazionale di cui fa parte l’Italia, non dispiega all’interno dell’ordinamento statale alcuna efficacia reale, neppure di carattere interpretativo, trattandosi di una mera *Raccomandazione* (e non, ad esempio, di una *Convenzione* pattizia, ex art. 117 Cost.).

3. Ciò premesso sul piano procedurale, occorre ricordare - nel merito - che **il contenuto dispositivo di tale Raccomandazione è esattamente l’opposto di quello che talvolta si crede**, dal momento che - ben lungi dall’auspicare già solo un ridimensionamento delle Forze di polizia a statuto militare - a più riprese ne riconosce (e garantisce) le funzioni ed il ruolo centrale nel moderno Stato di diritto.

È significativo, inoltre, il fatto che la suddetta *Raccomandazione* venga

(23) Va però considerato che alcuni Corpi di polizia militare (ad es. i *Feldjäger* tedeschi, ovvero la polizia militare ceca e polacca, per citarne alcuni), pur non strutturati come ordinarie Forze di gendarmeria hanno comunque consolidato delle capacità operative “di polizia” a seguito delle esperienze internazionali di *peacekeeping* UE/NATO.

(24) Il cui testo integrale (con *Preamboli* ed allegati), nella versione ufficiale inglese, è reperibile sul sito istituzionale del Consiglio d’Europa all’indirizzo <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=224783>. Per la versione francese, si veda invece <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=224803>.

(25) L’estraneità riguarda anche le materie di riferimento, poiché il “settore sicurezza” UE ricomprende anche le politiche di difesa (PSDC) che sono invece espressamente escluse dal novero di materie su cui il COE può essere chiamato ad esprimersi, ai sensi dell’art. 1 lett. d) del relativo Statuto. Lo stesso dicasi per l’ex “Terzo Pilastro” UE (GAI - ora FJS), per la collaborazione transfrontaliera tra Forze di polizia in materia penale.

(26) Il Consiglio d’Europa, infatti, è un’organizzazione internazionale (e non sovranazionale, come l’UE) istituita con il Trattato di Londra del 5 maggio 1949, che comprende 47 Stati (contro i 27 dell’UE), tra i quali Russia, Georgia, Azerbaigian e Norvegia, nonché gli USA (oltre a Giappone, Israele, Canada e Messico) in qualità di osservatori. Non ha nulla a che fare con la CEE (nata molti anni dopo, nel 1957, con la firma dei Trattati di Roma tra i sei Stati fondatori): unici tratti comuni, l’inno e la bandiera del COE, adottati anche dalla CEE nel 1985 con l’assenso di quest’ultimo.

spesso riportata in modo parziale e sulla base di traduzioni sommarie. Il documento in questione (chiamato anche “*Codice etico per le Forze di polizia*”) è stato adottato il 19 settembre 2001 all’esito della 765ª Sessione del COE, ed è composto di 66 articoli: tra questi, la norma talvolta richiamata a sostegno delle interpretazioni sovra richiamate è l’art. 13, che nel testo ufficiale inglese (l’unico dotato di validità legale, oltre alla versione francese) così recita: “*Police organisations, when performing police duties in civil society, shall be under the **responsibility** of civilian authorities*”.

Il testo francese ha contenuto identico.

In italiano può tradursi con: “*Le Forze (27) di polizia, nell’esercizio delle loro funzioni in seno alla società civile, devono essere sottoposte alla responsabilità delle Autorità di governo*”.

Autorità “*di governo*” e non (più genericamente) “*civili*”, come potrebbe suggerire una rapida traduzione letterale, essendo tale il significato dell’espressione - tipica del diritto costituzionale inglese - “*Civilian Authorities*”.

Tale nozione trova una prima definizione compiuta in uno dei testi fondamentali del costituzionalismo inglese, l’*An Examination of the Political Part of Mr. Hobbs his Leviathan* di LAWSON, del 1657 (su cui cfr. *infra*, in conclusione di questo lavoro).

A livello legislativo si richiama, ad esempio, il “*Civil Authorities [Special Powers] Act [for Northern Ireland]*” del 7 aprile 1922 (in <http://cain.ulst.ac.uk/hms0/spa1922.htm>), il cui “*Preambolo*” chiarisce come l’espressione si riferisca al Ministero dell’Interno ed all’Autorità governativa dell’Ulster (“*The civil authority shall have power, in respect of persons, matters and things within the jurisdiction of the Government of Northern Ireland ... For the purposes of this Act the civil authority shall be the Minister of Home Affairs for Northern Ireland*”). Nella letteratura giuridica, ad esempio, cfr. ELAZAR, *Federal Models of (Civil) Authority*, in *Journal of Church and State*, XXXIII, 2/1991, pp. 231-254.

La riconducibilità della nozione giuridica di “*Authority*” - almeno in parte - a quella di “*Potere*” dello Stato trova inoltre conforto nel “*Law Dictionary, Adapted to the Constitution and Laws of the United States*” (a cura di BOUVIER, Philadelphia 1856), laddove: “*Authority, government. The right and power which an officer has in the exercise of a public function to compel obedience to his lawful commands. A judge, for example, has authority to enforce obedience to his not being correct*”.

Un ragionamento più articolato vale invece per l’ordinamento statunitense, nel quale tale nozione viene utilizzata anche dalla dottrina costituzionale del “*civilian control of the military*”, che “*places ultimate responsibility for a Country’s strategic decision-making in the hands of the civilian **political leadership**, rather than professional military officers*”: sulla questione, cfr. FEAVER, *The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz and the Question of Civilian Control, Armed Forces & Society* - Winter 1996 (23/2), pp. 149-178, secondo

(27) In alternativa, si potrebbe ricorrere all’espressione “*le strutture di polizia*”, per accentuare il riferimento all’aspetto organizzativo di cui si occupa il Titolo IV della *Raccomandazione* (“*Organisational Structures of the Police*”). Il termine utilizzato appare però più aderente alla *ratio* testuale, e soprattutto coerente con i concetti espressi nell’interpretazione autentica dell’art. 13, fornita dallo stesso COE (cfr. *infra*).

cui *“The proper subordination of a competent, professional military to the ends of policy as determined by civilian authority”*. In questi termini, LOBB (*Civil Authority versus Military*, in *The Virginia Law Register* 1919, vol. 4 n. 12, pp. 897 ss.) si riferisce ai Poteri sovrani dello Stato previsti dalla Costituzione e più propriamente parla di *“civil power”* e di *“sovereign power”*. Analogamente dicasi per la *“Proclamation 157”* del Presidente Johnson del 20 agosto 1866, ripristinante la *“civil authority”* sull'intero territorio federale al termine della guerra civile americana (cfr. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=71992>). In questo contesto si colloca la definizione di LIPSCOMB, contenuta in *Civil Government: Its Origin, Mission, and Destiny*, Nashville 1913: **“Civil authority (also known as civil government) is that apparatus of the state other than its military units that enforces law and order. It is also used to distinguish between religious authority (for example Canon law) and secular authority. In a religious context it may be defined as synonymous with human government, in contradistinction to a government by God, or the divine government”**.

Più in generale, nel sistema statunitense la “contrapposizione” tra *“civil authority”* e *“military authority”* si fonda sui presupposti di applicabilità della legge marziale, unico strumento legittimo con cui sia possibile sospendere le garanzie costituzionali e politiche dei cittadini: *“martial law is the suspension of civil authority and the imposition of military authority. When we say a region or country is “under martial law”, we mean to say that the military is in control of the area, that it acts as the police, as the courts, as the legislature ...”*.

Sempre nell'ordinamento statunitense, la nozione giuridica di *“Civil Authority”* trova ulteriore riscontro nel Titolo 32, par. 185.3 del *Code of Federal Regulations*, rubricato *“Military Support to Civil Authorities”*, che a tal fine rinvia alla definizione contenuta nella *Joint publication 1-02 (“Dictionary of Military and Associated Terms”* dell'US Department of Defense (http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/jp1_02.pdf), emendata il 15 agosto 2012 conferendole valore normativo: **“Those elected and appointed ... who constitute the governments of the 50 States, District of Columbia, Commonwealth of Puerto Rico, US possessions and territories, and political subdivisions thereof”**. Sull'argomento, cfr. BUCHALTER, *Military support to Civil Authorities: the role of the Department of Defense in support to homeland defense*, Washington 2007.

Esprime un concetto analogo anche la nozione di *“Civil Administration”* contenuta nel medesimo JP 1-02, ovvero sia **“An administration established by a foreign government in (1) friendly territory, under an agreement with the government of the area concerned, to exercise certain authority normally the function of the local government; or (2) hostile territory, occupied by United States forces, where a foreign government exercises executive, legislative, and judicial authority until an indigenous civil government can be established. Also called CA. (JP 3-05)”**. Per un'introduzione sulle differenze dei modelli polizieschi continentale ed anglosassone, cfr. BERTACCINI, *I modelli di polizia. Polizia professionale. Polizia di comunità. Polizia dei problemi. Polizia dell'ordine. Polizia di prossimità*, Santarcangelo di Romagna 2011, pp. 15 ss..

Nell'evoluzione del diritto anglosassone (28) la *“Civil Authority”* è stata dapprima contrapposta dai costituzionalisti inglesi - si pensi, per tutti, alla Poli-

(28) Echi sono però riscontrabili anche negli ordinamenti continentali di *“Civil Law”*: cfr. ad esempio l'art. 218 TULPS, che parla di *“Autorità civili”* in relazione alle tipiche funzioni da queste esercitate, in contrapposizione allo *status* della legge marziale, ovvero la nozione di *“Governos Civis”* nella legislazione portoghese di pubblica sicurezza, che sino alla soppressiva *Resolução* n. 13 (II série) del 30 giugno 2011 indicava i rappresentanti territoriali del Governo.

tica Sacra et Civilis di LAWSON - alla “*Religious Authority*” (29), a partire dall’epoca delle guerre di religione nel XVI secolo, dove l’Autorità di governo mirava ad imporre la regola della sua totale preminenza rispetto al potere della Chiesa prima, ed alle confessioni nazionali poi; quindi - più di un secolo dopo ma nel limitato contesto del diritto statunitense - anche alla “*Military Authority*”, secondo una peculiare linea di pensiero influenzata dal pacifismo quacchero.

In ogni caso, **vale sempre ad indicare** - nei diversi periodi storici - **la primazia del potere di governo statale** (prima monarchico-assolutista e poi parlamentare) **su ogni altra istanza nazionale**: si tratta dunque di una nozione che **nulla ha a che fare con l’aspetto organizzativo dell’apparato considerato** (o con il suo ordinamento), **ma che attiene invece alle funzioni esercitate**, potendo eventualmente essere accostata, seppur con molta approssimazione, a quella (tipica dei sistemi giuridici dell’Europa continentale) di “*Potere dello Stato*”.

I funzionari “civili”, anche quelli di livello apicale (in Italia, ad es., il direttore generale di un Ministero, un dirigente di polizia, i funzionari amministrativi dello Stato, etc.) rientrano invece nella diversa nozione giuridica dei “*civil servants*” (o dei “*public servants*”, nel diritto inglese (30)). Con-

(29) Secondo la tradizionale definizione data dalla *Catholic Encyclopedia* (New York 1907), per *Civil Authority* si può intendere “*the moral power of command, supported (when need be) by physical coercion, which the State exercises over its members ... The authority of the State is absolute, that is to say, full and complete in its own sphere, and subordinate to no other authority within that sphere. But the authority of the State is not arbitrary*”. In questi termini, la nozione anglosassone di “autorità civile” dello Stato è tributaria della precedente elaborazione della Tomistica (cfr. *Summa Theologica*, I-II.92.1 ad 4), nei termini in cui “*Civil Authority would be simply what was bargained for and prescribed in the arbitrary compact with made civil society. As it is, civil authority is a natural means to anatural end and is checked by that end*”.

(30) Nell’ordinamento statunitense la nozione risale al 1871, con l’istituzione del “*Federal Civil Service*” comprendente - ai sensi del Titolo V, par. 2101 USC (*United States Code*) - “*all appointive positions in the executive, judicial, and legislative branches of the Government of the United States, except positions in the uniformed services*”. A sottolineare la netta distinzione rispetto alla sfera della “*Civil Authority*” (cfr., in Italia, i principi evincibili dai D.lgs 80/1998 e 165/01), fino all’*Hatch Act* del 1939 i funzionari civili non potevano svolgere alcuna attività a connotazione politica o assumere incarichi di tale natura per tutta la durata del loro servizio. Rientrano nell’ambito del “*civil service*” tutte le Agenzie indipendenti nonché i 15 *Federal Executive Departments*, con relativi vertici dirigenziali. L’ordinamento inglese è più articolato, poiché “*civil servants*” sono solo i “funzionari della Corona” (di cui non fanno parte i funzionari di polizia, né i militari ed i magistrati), distinti rispetto agli altri funzionari pubblici (detti genericamente “*public servants*”), compresi i dipendenti amministrativi del Parlamento: l’*Her Majesty’s Home Civil Service* è infatti lo stabile apparato burocratico di supporto (consulativo ed esecutivo) del Governo britannico, composto dal Gabinetto dei Ministri e dalle tre Amministrazioni periferiche del Governo scozzese e del Galles, più l’Esecutivo dell’Ulster. Sottolinea la distinzione rispetto alla “*Civil Authority*” la definizione di BRADLEY-EWING (*Constitutional and Administrative Law*, London 2003, p. 272): “*a servant of the Crown working in a civil capacity who is not the holder of a political (or judicial) office; the holder of certain other offices in respect of whose tenure of office special provision has been made; [or] a servant of the Crown in a personal capacity paid from the Civil List*”.

Analogo significato ha, nella tradizione giuridica francese, l’espressione “*Autorité civile*”, utilizzata

cetto giuridico in parte affine è quello tedesco di “*Beamter*”.

La Civil Authority ha poteri generali di indirizzo politico (con relative, connesse responsabilità), **i civil servants no.**

Ciò trova implicita conferma anche in uno dei testi fondamentali di diritto internazionale in materia di pubblica sicurezza, il “*Documento della riunione di Copenhagen della Conferenza sulla dimensione umana della CSCE*” (31), laddove si precisa, al p.to 5.6 del *Preambolo* (ricomprensente i principi di ordine generale), che “*military Forces and the police will be under the control of, and accountable to, the civil authorities*” (32): proprio il riferimento congiunto a Forze di polizia e Forze armate, senza distinzioni di sorta, smentisce la chiave di lettura di cui si è in precedenza detto (secondo cui il riferimento alla primazia della “*Civil Authority*” verrebbe ad incidere anche sullo *status* ordinamentale delle Forze poste sotto la sua responsabilità), poiché - se così mai fosse - tale regola dovrebbe allora valere per entrambi i destinatari della normativa OSCE, con l’effetto paradossale di preconizzare un’inedita smilitarizzazione nientemeno che delle Forze armate tradizionali (o di fanteria).

Per contro, a confutare ogni ipotesi di contraddizione o separatezza, va ricordato che proprio in ambito OSCE è costante l’obiettivo di assicurare - ben lungi da una smilitarizzazione - un’efficace integrazione delle stesse Forze armate in seno alla società civile, quale “*aspetto essenziale della sicurezza*” (33).

Il principio generale del controllo politico (con correlata responsabilità) sulla generalità degli apparati coinvolti nel “settore sicurezza” viene ribadito nel “*Codice di condotta OSCE relativo agli aspetti politico-militari della sicurezza*” (art. VII par. 20, dato ad Istanbul il 3 dicembre 1994 (34)), laddove “*Gli Stati partecipanti ritengono che il controllo politico democratico delle Forze militari, paramilitari e di sicurezza interna nonché dei Servizi di informazione e della polizia sia un elemento indispensabile della stabilità e della sicurezza ...*”.

Ad ogni buon conto, quello appena enunciato non è un principio rivoluzionario, ma un pacifico presupposto degli ordinamenti di democrazia classica (qual è indubbiamente anche quello italiano), dove le Forze di polizia, nessuna esclusa, sono da sempre poste alle dipendenze funzionali di specifici organi

nel secondo testo ufficiale della Raccomandazione (indicativa cioè dell’Autorità governativa statale, rappresentata nei Dipartimenti e nelle Regioni dal Prefetto ai sensi dell’art. 72 della *Constitution Française* del 1958, nel combinato disposto con l’art. 1 del *Décret* 10 marzo 1982), complementare alla nozione di “*gouvernance civile*” (su cui cfr. *retro*).

(31) “*Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa*”, organismo da cui è derivata l’OSCE nel 1995.

(32) Testualmente: “*Le Forze armate e quelle di polizia devono essere poste sotto il controllo e la responsabilità delle Autorità (civili) di governo*”. Testo integrale (nella versione ufficiale) su <http://www.osce.org/odihr/elections/14304>.

(33) In questi termini, ad esempio, il par. 15 della *Dichiarazione di Edimburgo* dell’Assemblea parlamentare OSCE (5-9 luglio 2004 su <http://www.oscepa.org/publications/declarations/2004-edinburgh-declaration>).

(34) Versione italiana su <http://www.osce.org/it/fsc/41358>.

di governo (a seconda degli ordinamenti, il Ministro della Giustizia, dell'Interno o della Difesa, ovvero il Presidente del Consiglio dei Ministri, etc. (35)), facendo capo agli altri Dicasteri per quanto di residua pertinenza (dipendenza gerarchica ed ordinamentale, reclutamento e trattamento giuridico ed economico del personale, dotazioni di materiale di servizio, svolgimento di attività specifiche, retribuzione, etc.).

Invero, ai criticati esegéti del citato art. 13 sfugge la chiave di volta dell'intero sistema giuridico ed istituzionale della pubblica sicurezza: **l'aggettivo "civile" non ha nulla a che fare con l'assetto organizzativo e/o ordinamentale della Forza di volta in volta chiamata ad operare** (ovvero dei suoi uomini), **bensì attiene alle funzioni concretamente svolte.**

Occorre ricordare, al riguardo, che la stessa nozione di "pubblica sicurezza" ha carattere rigorosamente *funzionale*, come chiarito - in Italia - dalla Corte Costituzionale (36) ed evincibile dalle fonti normative comunitarie ed internazionali (soprattutto in seno all'OSCE ed alle Nazioni Unite - cfr. *infra*).

Le fonti normative dell'*Organizzazione per la Cooperazione e la Sicurezza in Europa*, in particolare, non solo delineano una peculiare strategia di sicurezza basata "*sul concetto globale e cooperativo della sicurezza e della sua indivisibilità*" (37) - cui largamente attinge la strategia "olistica" dell'Unione Europea - ma direttamente individuano le caratteristiche di un Corpo di polizia (civile) democraticamente ordinato, che attengono esclusivamente alle funzioni esercitate e non anche al suo assetto ordinamentale ed organizzativo (38).

(35) In Italia, ad esempio, fin dalle *Regie Patenti* del 13 luglio 1814, istitutive del Corpo dei Carabinieri Reali e della "*Direzione generale del Buon Governo*" (embrione del futuro Ministero dell'Interno), i primi vennero sì funzionalmente posti alle dipendenze della seconda, contestualmente però sancendone la piena autonomia operativa, organizzativa ed ordinamentale (di carattere militare). Successivamente, con le *Regie Patenti* del 15 ottobre 1816 la "*Direzione del Buon Governo*" venne soppressa ed in sua vece fu creato il "*Ministero della Polizia*", con funzioni direttive in materia di sicurezza pubblica.

(36) Corte Cost., sent. 7 aprile 1995, n. 115 (su *Giur. Cost.* 1995, p. 920). Tale caratterizzazione non rappresenta una novità, essendo mutuata da precedenti arresti della Corte (in particolare le sentt. 162/90, 218/88, 1034/88 e 77/87).

(37) Definita nel "*Documento di Lisbona*" del 3 dicembre 1996 (DOC.S/1/96-<http://www.osce.org/it/mc/39542?download=true>). In particolare, al par. 4 dell'allegata "*Dichiarazione di Lisbona su un modello di sicurezza comune e globale per l'Europa del ventunesimo secolo*" vengono evidenziati due elementi che diverranno centrali nelle politiche di pubblica sicurezza dell'Unione Europea, ovvero la globalità ed indivisibilità della sicurezza, che ostano a rigide segmentazioni di competenze per favorire piuttosto le capacità operative "ibride" o multidisciplinari. In precedenza, si veda anche la "*Decisione su un Modello di Sicurezza Comune e Globale*" del Consiglio dei Ministri OSCE (Budapest 8 dicembre 1995), su <http://www.osce.org/it/mc/40412>.

(38) Tali requisiti sono, in concreto: 1) essere una **manifestazione visibile dell'Autorità dello Stato**, in ragione dell'esercizio di alcuni compiti fondamentali (mantenere l'ordine pubblico e far rispettare la legge; proteggere e rispettare i diritti e le libertà delle persone; prevenire e combattere la criminalità; fornire servizi di assistenza e dei cittadini); 2) agire in conformità della legislazione nazionale e delle norme internazionali accettate dai Paesi partecipanti all'OSCE (tra cui l'Italia); 3) avere un codice di condotta professionale e compiere il proprio dovere nel rispetto degli accordi internazionali in materia di diritti umani, civili e politici; 4) svolgere i propri compiti in modo responsabile e trasparente, per i cittadini,

In questi termini, ad esempio, i Carabinieri (per restare al caso italiano) sono innegabilmente dei militari (così come lo è la loro Istituzione di appartenenza, un' autonoma Forza armata), ma nel momento in cui svolgono la propria ordinaria attività in seno alla società civile (corrispondente ad oltre il 90% del servizio di istituto), sono a tutti gli effetti - per rimanere nel dualismo sopra richiamato tra polizia civile e militare - una Forza di polizia "civile".

Per polizia "civile", infatti, non si intende un' attività (o un' organizzazione) di polizia posta in essere *da* civili, bensì un servizio svolto ad esclusivo vantaggio *della* popolazione civile.

Lo stesso vale, come vedremo, nelle operazioni di *peacekeeping* internazionale, dove molti erroneamente ritengono che i contingenti dell' Arma (o di altre Forze di polizia a statuto militare) vadano ad esercitare mere competenze di polizia militare.

Ad ulteriore conferma di quanto sopra, si può richiamare una delle principali fonti normative del diritto internazionale di polizia, lo "*UN Code of Conduct for Law Enforcement Officials*" (39), il cui commentario all' art. 1 (lett. b) chiarisce che "*In countries where police powers are exercised by military authorities, whether uniformed or not, or by State security forces, the definition of law enforcement officials shall be regarded as including officers of such services*".

Per restare alla nozione funzionale della "*Civil Authority*" ed ai connessi rapporti di dipendenza (parimenti funzionale) delle Forze dell' ordine dai vari Ministeri, non può non ribadirsi che questi ultimi, in quanto parte della più complessa compagine governativa, hanno necessariamente tutti natura "civile", compreso quello della Difesa, posto che ciò che rileva, a tal fine, sono le *attribuzioni* svolte dall' organismo (inteso cioè ad operare in seno ed a beneficio della "società civile") e non invece lo specifico *status* giuridico del relativo personale.

A livello discendente, lo stesso può dirsi (in Italia) per il *Dipartimento della Pubblica Sicurezza* che, pur con la precisazione simbolica - cfr. *infra* - del suo ordinamento "civile", ha poi innegabilmente, nella realtà, una composizione operativa interforze civile/militare, analogamente ai Servizi di Sicurezza (AISE, AISI e DIS), alla Protezione civile (si pensi alla componente militare della Croce Rossa), etc.

il diritto e le Istituzioni, **secondo la direzione e il controllo delle Autorità** (cd. "civili") di governo, con una chiara catena di comando e rispettando la **divisione dei Poteri**. Le fonti CSCE/OSCE rilevanti in materia sono il già richiamato "*Documento di Copenhagen*" del 1990, il "*Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security*" (Bucarest 1994), la "*Charter for European Security*" (Istanbul 1999, in particolare l' art. 45), la *Decisione* n. 9 adottata nella nona riunione del Consiglio dei Ministri a Bucarest il 28 novembre 2001, avente ad oggetto "*Police-Related Activities*" e soprattutto il "*Guidebook on Democratic Policing*", adottato a Vienna nel maggio 2008 (testo scaricabile da <http://www.osce.org/spmu/23804>).

(39) Adottato dall' Assemblea Generale delle Nazioni Unite con Risoluzione n. 34/169 del 17 dicembre 1979. Testo ufficiale su <http://www.iansa.org/system/files/UNcodeconduct.pdf>.

Nel sistema così delineato, i compiti delle Forze dell'ordine sono meramente esecutivi (sotto il profilo funzionale) delle linee di indirizzo espresse dal Ministro competente (in Italia quello dell'Interno, ma non in via autonoma, bensì quale membro del Governo, nel cui ambito viene individuato l'indirizzo politico generale delle Amministrazioni dello Stato ex art. 95 Cost.), cui va quindi imputata la responsabilità di tali scelte ed il successivo coordinamento dei soggetti chiamati ad attuarlo.

Nel definire i propri obiettivi, la *Raccomandazione* n. 10/2001 del COE individua innanzitutto i destinatari, ovverosia le “*traditional public police Forces or police services, or to other publicly authorised and/or controlled bodies with the primary objectives of maintaining law and order in civil society and, who are empowered by the state to use force and/or special powers for these purposes*”; nel testo francese, a sua volta, si parla di “*Forces ou services de police publics traditionnels ou à d'autres organes autorisés et/ou contrôlés par les pouvoirs publics*”.

Dunque, **tutte le Forze di polizia** tradizionalmente intese, senza distinzioni di sorta, allorché vengano impiegate per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblici nell'ambito della società civile. A queste la *Raccomandazione* aggiunge, in via sussidiaria, eventuali organismi comunque autorizzati dai pubblici poteri al perseguimento dei medesimi obiettivi (a rigore, dunque, pure dei Corpi di vigilanza privata, ove sottoposti, a tale specifico fine, all'Autorità pubblica ex art. 139 TULPS (40)).

Tale precisazione, da sola, conferma l'inconsistenza dell'esegesi sovra richiamata: se infatti persino un vigilante privato, per quanto sotto la direzione dell'Autorità pubblica, sarebbe legittimato ad operare quale organo di polizia, non si comprende perché mai ciò dovrebbe essere precluso nientemeno che a dei Pubblici ufficiali, solo perché rivestenti un grado militare.

Ma non solo. La maggior parte delle pubblicazioni della *Raccomandazione* in esame non appaiono tecnicamente corrette, poiché trascurano che il cd. “*Code of Police Ethics*” non è costituito esclusivamente dal “codice” propriamente detto, ma pure da un secondo documento, inscindibile dal primo ed approvato, in pari data, dall'Assemblea del COE, ovverosia il suo *Commentario*.

L'inscindibilità deriva da un generale principio di diritto internazionale, in base al quale il commentario ufficiale di una fonte normativa (pur non vincolante), alla pari dei suoi *Protocolli* o *Allegati* tecnici, va considerato a tutti

(40) Sebbene il commentario alla preliminare “*Definizione del campo di applicazione del codice*” precisi (ult. cpv) che “*It should be added that private security companies are not covered by this Recommendation*”, va rilevato che l'esclusione riguarda (testualmente) solo l'ordinaria attività privatistica del personale dipendente dalle ditte di sorveglianza, e non anche il caso in cui l'Autorità statuale ordini (per ragioni di necessità) ai singoli vigilanti privati di assisterla nel compimento di atti del suo ufficio, come è appunto il caso dell'art. 139 TULPS. Sull'argomento si vedano, in generale, AA.Vv., *Polizia privata: costituzione, organizzazione e rapporti con gli organi di pubblica sicurezza*, Roma 1991.

gli effetti parte integrante di quest'ultima - ove adottato con identica procedura - alla pari dell'eventuale *Preambolo* introduttivo (41).

Essendo stato adottato contestualmente alla *Raccomandazione* e con la medesima procedura di voto, il commentario ne rappresenta un'interpretazione esplicativa "autentica".

Ciò è conforme alla prassi di *Common Law* e mira a risolvere le incertezze derivanti dall'inevitabile genericità e/o frammentarietà di tal tipo di norme.

In merito al "*Preambolo*", il commentario istituzionale chiarisce che: "*The Code applies regardless of how such police are being organised; whether centralised or locally oriented, **whether structured in a civilian or military manner**, whether labelled as services or forces, or whether they are accountable to the state, to regional or local authorities or to a wider public*" (42).

In relazione all'art. 13, poi, lo stesso recita: "*It should be recalled that the scope of the present Code is limited to police work in civil society. The judicial side of police work - the police being a component of the criminal justice system - and the public order side of the police, as well as the public service dimension of police work, and the integration of the police in civil society, are all elements that are different from military functions and objectives. Moreover, the legal basis and powers of the police in a rule of law society, where the focus is on the respect for civil and political rights of individuals, are also different from those of the military. Although there are some similarities between police and military functions and performances, the above special characteristics of the police are so important in a democratic society governed by the rule of law that they should be supported by all means. The organisational responsibility is one of the means in this respect. A police organisation under civilian responsibility (43) is likely*

(41) Tale principio è stato positivizzato, ad esempio, nell'art. 31 par. 2 della *Convenzione di Vienna sul dritto dei Trattati* del 23 maggio 1969, relativamente alle fonti pattizie internazionali. Una regola speciale è invece prevista per le "*Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali*" dell'UE (recentemente "costituzionalizzata" dal Trattato di Lisbona), richiamate dall'art. 6 par. 1 TUE, a mente del quale "*I diritti, le libertà e i principi della Carta sono interpretati ... tenendo in debito conto le spiegazioni cui si fa riferimento nella Carta, che indicano le fonti di tali disposizioni*". Testo pubblicato su <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0017:0035:IT:PDF>.

In argomento si veda DI STASI, *Brevi osservazioni intorno alle «spiegazioni» alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in ZANCHI-PANELLA (a cura di), *Il Trattato di Lisbona tra conferme e novità*, Torino 2010, p. 425 ss..

(42) "*Il Codice trova applicazione a prescindere dal modello organizzativo di polizia, sia esso centralizzato o decentrato, a struttura civile o militare, ovvero qualificato come servizio o Forza, ed a prescindere dal fatto che queste rispondano allo Stato, ad autorità regionali o locali ovvero ad un pubblico più ampio*".

(43) La "*civilian responsibility*" come corollario esecutivo della "*Civil Authority*" è concetto tipico della dottrina dello Stato anglosassone, e si traduce nella necessità che i servizi di pubblica sicurezza, seppur eventualmente svolti da militari, siano sottratti all'autodichia delle Forze armate tradizionali - un tempo considerate vere e proprie Istituzioni a sé stanti, quasi uno Stato nello Stato (sul punto, cfr. SANTI ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Firenze 1951, pp. 40 ss. e BACHELET, *Disciplina militare e ordinamento giuridico statale*, Milano 1962, pp. 68 ss.) - per essere sottoposti alla direzione, o comunque

to best cultivate police professionalism suitable for civil society.

The organisational police structures - civil or military - differ very much in Europe. In western and northern Europe the police are primarily civilian. In central and eastern Europe, several police organisations have a military structure; whereas in southern Europe, both models exist, sometimes side by side in the same country (...)

*In the prevailing circumstances and, with full respect to the history and traditions in member states, the present Article does not go any further than to state that **police functions performed in civil society - whether carried out by civilian or militarily organised police - should ultimately be under the responsibility of civilian authorities**” (44).*

al preventivo controllo ed assenso delle Autorità di governo (quelle cioè che guidano la cd. “società civile”, e che per l’effetto vengono a loro volta definite Autorità “civili”), proprio perché destinate a produrre effetti in seno alla comunità generale dei cittadini. Il fatto di assumere, in modo più o meno ampio, la paternità di tali scelte comporta, in capo alla suddetta Autorità, una conseguente responsabilità, almeno sul piano politico. Tale dottrina, nata in contrapposizione ai modelli di sicurezza dell’Europa continentale del tardo Assolutismo, trova un radicale precedente nel *Federalist n. 8* (uno dei *Federalist Papers*, serie di 85 articoli e saggi volti a promuovere - tra il 1787 ed il 1788 - la ratifica della Costituzione degli Stati Uniti d’America), nel quale Hamilton sostiene la necessità di creare un Governo civile che tenga alla larga l’Esercito, a causa degli elevati costi e dell’innata tendenza a scatenare guerre. Descrivendo l’esperienza europea come un esempio negativo e quella britannica come positiva, presenta l’idea che una Nazione possa salvaguardare la propria indipendenza da altri Stati semplicemente avvalendosi di una potente Marina (i cui contingenti, tra l’altro, avrebbero l’ulteriore pregio di essere stanziati sul territorio dello Stato solo in minima parte), senza necessità di una componente militare permanente. Anche Madison è critico sulla possibilità di creare nello Stato delle stabili strutture militari, considerandole uno strumento di tirannia in Patria e sostenendo che in tutta Europa gli Eserciti, sotto il pretesto di difenderlo, avrebbero schiavizzato il popolo (*“In time of actual war, great discretionary powers are constantly given to the Executive Magistrate. Constant apprehension of War, has the same tendency to render the head too large for the body. A standing military force, with an overgrown Executive, will not long be safe companions to liberty. The means of defense against foreign danger, have been always the instruments of tyranny at home ... Throughout all Europe, the armies kept up under the pretext of defending, have enslaved the people”*).

(44) *“Va ricordato che il campo di applicazione del presente Codice è limitato all’attività di polizia svolta in seno alla società civile. Le funzioni di polizia giudiziaria - essendo le Forze di polizia una componente del sistema di giustizia penale - e quelle che invece riguardano l’ordine pubblico, così come la natura di servizio pubblico dell’attività resa dalle Forze di polizia e l’integrazione di queste ultime nella società civile, sono tutti elementi che distinguono tale attività rispetto alle tradizionali funzioni ed obiettivi cui sono invece tradizionalmente deputate le Forze armate.*

Sono parimenti diverse sia le basi giuridiche di riferimento, sia il tipo di poteri attribuiti alle Forze di polizia, in seno ad uno Stato di diritto nel quale valore primario sia accordato al rispetto delle libertà civili e politiche degli individui. Vi sono, invero, delle affinità tra le funzioni e le attività delle Forze di polizia e quelle delle Forze armate in quanto tali, ma le caratteristiche peculiari dell’attività di polizia appaiono così importanti in una società democratica governata dal primato del diritto da dover essere supportate con ogni mezzo. La responsabilità organizzativa è uno dei mezzi utili a tal fine. Un organismo di polizia posto sotto la responsabilità dell’Autorità civile di governo appare idoneo a meglio assicurare una professionalità adatta alle specificità della società civile.

Le strutture organizzative della polizia - civili o militari - sono molto diverse in Europa. Nell’Europa occidentale e settentrionale la polizia è principalmente un’organizzazione civile. Nell’Europa centrale ed orientale, vari Corpi di polizia hanno una struttura militare, mentre nell’Europa meridionale esistono

Parlare di “*assunzione di responsabilità*” da parte delle Autorità di governo (centrale o territoriale, a seconda degli ordinamenti) significa semplicemente che queste ultime si devono far carico delle conseguenze (politiche e giuridiche) connesse allo svolgimento dell’attività istituzionale delle Forze di polizia, per il fatto di averne precedentemente individuati i contenuti e gli obiettivi nell’esercizio della propria funzione di indirizzo politico. In questi termini, è significativo ed inequivoco l’utilizzo del termine “*responsibility*”, che nel diritto costituzionale anglosassone indica giustappunto la responsabilità politica: invero, se si fosse voluto parlare direttamente di subordinazione, direzione o controllo, sarebbero state utilizzate espressioni specifiche quali “*control*”, “*command*”, “*leadership*” o “*direction*”.

Premesso quanto sopra, va poi chiarito che la decisione del COE di enunciare - solo nel 2001 - il principio di cui si è detto non è casuale, ma giustificata dall’intensa attività - propria di quel periodo (45) - di riconversione ai principi dello Stato di diritto degli ordinamenti dei Paesi in precedenza facenti parte del cd. “blocco sovietico”.

Dal 1990 in poi, infatti, l’attività del COE è stata quasi interamente indirizzata a favorire la transizione democratica delle strutture istituzionali degli Stati dell’ex-Patto di Varsavia, nei quali le Forze armate e soprattutto quelle di polizia non rispondevano ad alcuno degli *standard* occidentali, essendo totalmente autoreferenziali in quanto precedentemente poste sotto l’autorità dell’*establishment* al potere, anziché di Parlamenti o Governi democraticamente eletti. Tale linea programmatica è stata formalizzata nella “*Dichiarazione di Vienna*” del Comitato dei Ministri del 9 ottobre 1993.

entrambi i modelli, a volte uno di fianco all’altro, nello stesso Paese. (...)

Nella situazione attuale e nel pieno rispetto della storia e delle tradizioni degli Stati membri, il presente articolo si limita a dichiarare che le funzioni di polizia in seno alla società civile – siano esse svolte da una Forza di polizia ad ordinamento civile o militare - devono in ultima analisi essere soggette alla responsabilità delle Autorità di governo”.

Il testo ufficiale francese, a sua volta, è ancora più esplicito nel precisare che “... *les bases juridiques de la police et les fonctions qu’elle est appelée à exercer dans une société réglé par le principe de la prééminence du droit, centrée sur le respect des droits civils et politiques des individus, diffèrent également de celles des personnels militaires. On relève certaines similitudes entre les fonctions et tâches policières et militaires, mais les caractéristiques de la police décrites ci-dessus sont si importantes dans un état de droit qu’elles doivent être appuyées par tous les moyens. Le cadre organisationnel est l’un des moyens à mettre en oeuvre à cette fin. Un service de police respectueux des valeurs civiles a toutes chances d’être le mieux à même de pratiquer un professionnalisme policier adapté aux besoins de la société civile. (...)* Dans l’état actuel des choses, respectant l’histoire et les traditions des Etats membres, le présent article se contente de souligner que l’exercice des missions de police dans la société civile, qu’elles soient assurées par des services civils ou militaires, doit être placé sous la responsabilité des autorités civiles”. La norma non si riferisce invero all’organizzazione interna dei Corpi di polizia, bensì - utilizzando non a caso le espressioni specifiche di “*service de police*” ed “*exercice des mission de police*” - alle concrete modalità di esercizio della loro attività istituzionale.

(45) L’adesione al COE degli Stati dell’ex-Patto di Varsavia inizia infatti nel 1990 (Ungheria) per concludersi nel 2001, con Armenia ed Azerbaïdjan.

Per il COE era imprescindibile che le Forze di polizia (46) rispondessero ad Autorità di governo democraticamente elette (sulle Forze deputate alla difesa esterna dello Stato non poteva invece interloquire, trattandosi di un settore escluso dal proprio Statuto), e dunque non tanto si preoccupava del loro *status* civile o militare, quanto piuttosto del fatto che la loro organizzazione (ovverosia la linea di comando) rispondesse ai vertici politici dello Stato seguendone le linee di indirizzo, con ciò collocandosi sotto la loro responsabilità.

Il più volte citato art. 13, del resto, non dice in alcun punto che le Forze di polizia destinate a svolgere servizio in seno alla cd. “società civile” debbano poi anche assumere - a loro volta - un ordinamento interno di tipo civile, se del caso “smilitarizzandosi”.

Sul punto - al contrario - è lo stesso Comitato dei Ministri del COE ad evidenziare, *testualmente*, come la *Raccomandazione* in questione nulla abbia a che fare con la natura e l’ordinamento interno dei singoli Corpi di polizia, militare o civile che sia, ed anzi a riconoscere ai primi piena dignità istituzionale.

Sul presupposto, infatti, che le *funzioni* cui è tradizionalmente deputato un Esercito come apparato - ovverosia la difesa esterna dello Stato nell’eccezionalità dell’evento bellico, in occasione del quale può essere anche prevista la sospensione delle libertà costituzionali - divergono profondamente da quelle al cui esercizio sono invece generalmente preposte le Forze di polizia (tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica, nell’ordinaria quotidianità e sotto la vigenza dei diritti costituzionalmente garantiti), la *Raccomandazione* invita gli Stati ad assicurare una piena autonomia funzionale ed operativa a queste ultime, in ragione di tale tipicità professionale.

Criterio del resto compatibile con i principi della CIVPOL in ambito ONU (cfr. *infra*), laddove la “contrapposizione” (con la *Military Police*) non riguarda la veste giuridica ed organizzativa - militare o civile - sotto la quale l’Autorità di polizia opera, bensì il tipo di *funzioni* esercitate (47).

Per completezza, infine, a sottolineare come il sistema europeo non tragga comunque ispirazione dalla richiamata *Raccomandazione* 10/2001/REC, si ricorda che della stessa viene fatta menzione solo in due atti ufficiali dell’UE, *in primis* il “*Progetto di conclusioni del Consiglio sulle norme professionali di polizia relative alla cooperazione internazionale fra gli organi di polizia*”, adottato in sede GAI a Bruxelles il 28 ottobre 2004 (doc. 11977/2/04 REV 2-ENFOPOL 109 (48)), nel quale semplicemente si rilevava l’opportunità di ela-

(46) In quanto titolari - unitamente agli Eserciti - del monopolio legale dell’uso della Forza armata all’interno dello Stato.

(47) Non a caso la *Raccomandazione*, all’art. 1, non distingue tra poliziotti e militari, ma individua le funzioni tipiche di un funzionario di polizia (militare o civile che sia) in quanto tale, evidenziandone alcuni caratteristici elementi distintivi rispetto a quelle normalmente svolte dai membri delle tradizionali Forze armate, a scopo difensivo e/o offensivo.

(48) Il documento è disponibile su <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/04/st11/st11977-re02.en04.pdf>.

borare degli **standard professionali e comportamentali minimi** (relativi, in particolare, al rispetto dei diritti umani e dei principi dello Stato di diritto) cui gli operatori di polizia avrebbero dovuto conformarsi nello svolgimento di operazioni ricadenti nel limitato ambito delle competenze UE (ovverosia l'allora "Terzo Pilastro" GAI - *Cooperazione transfrontaliera di polizia in campo penale*): a tal fine si ipotizzava di assumere in futuro i principi enunciati nel cd. "Codice Etico" quale punto di partenza verso un'autonoma elaborazione europea (testualmente, al p.to 7 "*The recommendation of the Council of Europe [2001], 'The European Code of Police Ethics', should be a starting point for the development of police professional standards regarding international operational cooperation in the EU*").

Ci si riferiva quindi alle sole regole di comportamento enunciate nella *Raccomandazione* (cd. "*police professional standards*"), e non anche all'organizzazione interna dei relativi Corpi, di esclusiva competenza nazionale (oggi ribadita dall'art. 4 TUE, *post-Lisbona*) e del resto non considerata neppure dalla citata *Raccomandazione*.

Lascia dunque perplessi l'affermazione, non meglio documentata, di parte della dottrina (49) che parla di futura "comunitarizzazione" di tale documento, invero mai ipotizzata dal Consiglio.

Il secondo atto è invece una *Risoluzione* del Parlamento europeo, di poco posteriore, "*Sui progressi compiuti nel 2004 in sede di creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia*" (8 giugno 2005), che richiama le succitate *Conclusioni* del Consiglio GAI manifestando l'opportunità dell'adozione da parte dell'UE di tali principi.

Corre l'obbligo di precisare che l'esortazione del Parlamento europeo è rimasta lettera morta, non avendo l'Unione Europea, allora come oggi, competenze su buona parte delle materie contenute nella *Raccomandazione* 10/2001/REC (non a caso, del resto, il Consiglio aveva solo timidamente parlato di principi da cui trarre spunto e comunque valevoli solo per il limitato settore nel quale l'Unione svolgeva un ruolo autonomo, ovverosia l'allora "Terzo Pilastro" GAI). La questione non ha avuto alcun seguito.

Individuati come sopra i tratti caratteristici della funzione di "polizia civile", solo per inciso si evidenzia come - proprio in relazione all'oggetto di questo lavoro - dal citato art. 13 potrebbe comunque trarsi un ulteriore spunto di riforma dell'ordinamento della pubblica sicurezza in Italia.

Se infatti, come dice la norma, tutte le Autorità di polizia devono essere egualmente subordinate alle decisioni di indirizzo politico dell'Autorità di governo - che conseguentemente assume la responsabilità del loro conforme operato - ne discende che nessuna di esse dovrebbe, per contro, a sua volta

(49) ROMANI, *Servizi di polizia internazionale, cooperazione giudiziaria e terzo pilastro dell'Unione Europea*, Padova 2009, p. 259.

partecipare, direttamente o per delega, all'esercizio di tale potere di scelta e/o indirizzo.

Diversamente argomentando, il soggetto controllato (la singola Forza di polizia) finirebbe con l'esercitare anche funzioni di controllore (in ultima analisi, di se stesso), con evidente contraddizione dei fondamenti costituzionali dello Stato di diritto (*in primis*, la divisione dei poteri, nonché i criteri di trasparenza ed imparzialità).

Questo principio rappresenta invero la chiave di volta dell'impianto istituzionale prefigurato dalla *Raccomandazione* 2001/10/REC, ribadito dalla considerazione (art. 5) che il personale di polizia è soggetto alla stessa legislazione applicabile ai comuni cittadini, con le uniche eccezioni giustificate dalla necessità di assicurarne il corretto svolgimento delle funzioni, ma pur sempre all'interno dello Stato di diritto.

Ciò, del resto, è coerente con i principi generali del diritto amministrativo e costituzionale, che distinguono nettamente tra funzioni - ed organi - di indirizzo politico (tendenzialmente insindacabili in sede giudiziaria) e funzioni - ed organi - esecutivi di queste ultime, oggetto invece di riscontro giurisdizionale di legittimità.

Distinzione che da ultimo ha trovato formale sanzione nei D.lgs 80/1998 e 165/01, nonché nella legge 15/2009.

Orbene, secondo parte della dottrina tale regola sembrerebbe mettere in discussione uno dei punti qualificanti della legge 121/81 (e parzialmente del TULPS), ovverosia l'attribuzione della qualifica di Autorità di pubblica sicurezza - con conseguenti potestà di valutazione ed indirizzo - non solo all'Organo di governo (il Ministro ed il Prefetto, quest'ultimo quale "delegato" territoriale del primo), ma pure ai vertici di una singola Forza di polizia (il Questore - sebbene con compiti più operativi - ed il Capo della Polizia, nel momento in cui lo stesso automaticamente riveste, per legge, anche il ruolo di Capo del Dipartimento di P.S., un organo chiaramente ausiliario e non solo esecutivo e per tale partecipe attivo delle richiamate scelte di indirizzo).

D) LE FONTI NORMATIVE DELL'UNIONE EUROPEA IN MATERIA DI PUBBLICA SICUREZZA. VERSO UN SISTEMA MULTIPOLARE ED INTEGRATO?

Premesso quanto sopra dal punto di vista del diritto internazionale, si tratta adesso di verificare se il sistema giuridico/istituzionale dell'Unione Europea in qualche modo confligga con la presenza di Corpi di polizia nazionali a *status* militare, privilegiando per contro quelli ad ordinamento civile. Tale tesi, talvolta sostenuta richiamando la prassi giuridica e culturale dei Paesi di area anglosassone e scandinava (nei quali vige una rigida separazione tra le funzioni di tutela interna ed esterna dello Stato ed un'altrettanto netta suddivisione delle relative competenze operative, con tendenziale svalutazione della componente militare), non trova in realtà positivo fondamento.

L'ordinamento sovranazionale, in effetti, si è progressivamente evoluto secondo principi del tutto diversi, fondati, all'opposto, sulla complementarietà delle attribuzioni civili e militari (oltreché di pubblico soccorso) ai fini della tutela della sicurezza comune, con conseguente primato - in luogo di una rigida separatezza delle funzioni - dei cd. "modelli integrati" che propugnano invece la creazione di Forze in grado di sintetizzare diverse capacità operative e gestionali, nell'ambito della medesima linea di comando.

In tale contesto, come vedremo, il modello fatto proprio dall'Unione Europea (di tipo "olistico") espressamente esalta le cd. "Forze ibride" civili/militari (tra cui, in primo luogo, proprio i Corpi di gendarmeria) in ragione della loro tipica capacità di operare, con perfetta fungibilità, sia in contesti militari che civili, anche contemporaneamente.

Quanto sopra, peraltro, non deroga al principio fondamentale - di portata costituzionale - per cui il legislatore europeo non può in alcun caso dettare regole in materia di organizzazione interna dell'*Amministrazione di P.S.* (o di polizia) dei singoli Stati membri: nonostante ciò, però, appare comunque opportuno chiedersi se dalle fonti dettate nei settori PESC/PSDC/FSJ si possano trarre dei principi generali di orientamento ed indirizzo, in virtù del fatto che - pur nella naturale separatezza degli ordinamenti sovranazionale e statale (attesa la diversità di funzioni ed il diverso livello di intervento (50)) - gli Stati membri sono pur sempre chiamati a contribuire, con risorse materiali e provvedimenti normativi, all'implementazione delle politiche dell'Unione (51) e nel fare ciò devono conformarsi al principio di leale collaborazione ex art. 4 comma terzo TUE, evitando di assumere decisioni che nuocciano o comunque ostacolano il raggiungimento degli obiettivi di quest'ultima.

(50) Il principio di separatezza tra l'ordinamento nazionale e quello comunitario - ognuno autonomo e competente nei propri ambiti di intervento, così come individuati dai Trattati istitutivi CEE/UE - è stato riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale a partire dalla sentenza 8 giugno 1984, n. 170 (*Granital*), con la conseguente prevalenza, nei settori ivi devoluti alla competenza sopranazionale, alle regole recate dagli atti comunitari (ove dotati di immediata efficacia diretta) rispetto alle disposizioni della legge nazionale confliggenti, le quali però non vengono abrogate, ma rimangono semplicemente "quiescenti" per tutto il periodo di vigenza della norma europea. Ancora di recente la tesi della separatezza sembra essere stata ripresa dalla Corte di Cassazione, con sent. 22 marzo 2012 n. 4538.

(51) Questione diversa è il fenomeno di "europeizzazione" delle politiche interne di sicurezza dei singoli Stati, dovuto all'interscambio di metodologie ed esperienze operative tra i competenti organismi tecnici dei singoli Stati (interscambio favorito dalle politiche dell'Unione, che a tal fine si avvale anche di organismi strumentali quali FRONTEX, EUROJUST, CEPOL ed EUROPOL), come pure all'opera di collaborazione e di limitato coordinamento intergovernativo in seno al Consiglio UE (per il tramite, soprattutto, di articolazioni strumentali come il COSI - cfr. *infra*). In argomento si vedano CHEVALIER-GOVERS, *L'eupéanisation de la politique de sécurité intérieure*, in OBERDORFF (a cura di), *L'eupéanisation des politiques publiques*, Grenoble 2008, pp. 85 ss., nonché RADAELLI, *Eupéanisation*, in AA.VV., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris 2006, pp. 193 ss.. Tale nozione viene comunque spesso utilizzata in modo improprio, nell'ambito di contributi più vagamente politologici e/o sociologici.

In questi termini - pur nell'assoluta libertà di strutturarsi nel modo ritenuto più opportuno - dovrà ritenersi coerente e razionale l'adozione di un assetto organizzativo interno in grado di meglio rapportarsi (anche per omogeneità di metodo) con le politiche dell'Unione in tema di sicurezza e difesa (o, per meglio dire, di sicurezza "interna" ed "esterna").

Prima di affrontare tale questione è però doveroso sgomberare il campo da un'ultima problematica, relativa alla cd. "pluralità" delle Forze di polizia, tema sul quale si riscontrano sovente opinioni poco rigorose; in particolare, è diffusa l'idea secondo cui lo *standard* europeo ed internazionale sarebbe di uno - al massimo due Corpi a carattere generale o specializzato per Stato, laddove il sistema italiano rappresenterebbe un'anomalia (anche in termini di costi) avendone ben cinque, oltre alle varie polizie municipali.

Si tratta, in realtà, di affermazioni prive di pregio.

Al riguardo, occorre puntualizzare due cose: 1) da un lato, non ha alcun fondamento giuridico l'idea secondo cui l'Unione Europea (o altro organismo internazionale) potrebbe fissare "*standards*" operativi od ordinamentali circa l'organizzazione delle Forze di polizia nazionali (o, più in generale, in materia di pubblica sicurezza), ovvero che le Istituzioni dell'Unione (priva, come si è detto, di competenze in materia) possano anche solo "suggerire" accorpamenti o riduzioni di Corpi od organici, ovvero interloquire in materia di allocazione delle spese.

Storicamente, del resto, già il Trattato istitutivo della CED (*Comunità Europea di Difesa* - cfr. *retro*), fonte giuridica che più di ogni altra avrebbe potuto espropriare gli Stati membri della propria sovranità in materia di uso della forza (e proprio per questo mai entrata in vigore), era estremamente chiaro sul punto (52).

2) Dall'altro, se si intende già solo operare un raffronto ideale tra le diverse realtà del Continente, emerge con ogni evidenza che si è in presenza di un banale luogo comune, dovuto ad una scorretta informazione riconducibile, probabilmente, all'assenza di un criterio omogeneo di rilevazione (emblematica è una recente indagine di EUROPOL). Va infatti evidenziato che almeno due delle cinque Forze di polizia attribuite all'Italia - la Polizia Penitenziaria ed il Corpo Forestale - a livello internazionale non verrebbero ricondotte in tale ambito, e dunque escluse dal computo.

Sotto questo profilo l'Italia è dunque, in realtà, uno degli Stati più "virtuosi".

È appena il caso di ricordare, infatti, che proprio gli Stati europei tradizionalmente indicati come modelli di semplificazione (*in primis*, Gran Bretagna

(52) L'art. 11 del Trattato (avente ad oggetto la creazione di un Esercito comune europeo), precisava infatti che "*Des Forces de police et de gendarmerie, exclusivement préposées au maintien de l'ordre intérieur, peuvent être recrutées et entretenues au sein des États membres. Le caractère national de ces Forces n'est pas affecté par le présent Traité*". La norma ribadiva due concetti fondamentali: la natura di Forza di polizia a tutti gli effetti dei Corpi di gendarmeria e l'impossibilità per l'organizzazione sovranazionale di incidervi normativamente.

gna e Germania) hanno in realtà il più alto numero di Forze di polizia autonome, spesso non coordinate tra loro (53).

(53) Si pensi, *in primis*, al caso della Germania, generalmente accreditata - nelle convinzioni dei più - di un solo Corpo di polizia a competenza generale, ma nella realtà disponente di circa una trentina di essi, oltre alle Forze di polizia municipali: qui l'ordinamento costituzionale assegna non allo Stato federale, bensì ai singoli *Länder* (16 in tutto) le competenze generali in materia di polizia, sì che ogni *Land* dispone di almeno una Forza di polizia autonoma (*Landespolizei*) rispetto a quelle degli altri Stati federati ed a quelle federali, che a loro volta sono tre (l'originaria *Bundesgrenzschutz* [Polizia di frontiera - avente anche funzioni di Guardia costiera - sino al 1976 a statuto militare e recentemente confluita nella *Bundespolizei*], la *Bundeskriminalamt* [Polizia criminale federale - BKA] e la più piccola "Polizia del Parlamento" [*Polizei beim Deutschen Bundestag - Polizei DBT*], presente solo a Berlino, il cui fondamento giuridico riposa nientemeno che su una disposizione costituzionale, l'art. 40 par. 2 GG. Ad esse andrebbe però aggiunta anche la Polizia doganale [*Zollkriminalamt*], Corpo autonomo dipendente dal Ministero federale delle Finanze). Un'elencazione analitica delle Forze si trova sul portale istituzionale <http://www.polizei.de>.

Ciascun *Land* ha inoltre un proprio Codice normativo che individua l'organizzazione ed i compiti delle rispettive Forze di polizia generaliste (*Landespolizeigesetz* o *Sicherheits- und Ordnungsgesetz*): negli anni Sessanta venne avanzata la proposta di creare un singolo "Codice di polizia" uniformato per tutta la Federazione tedesca (*Allgemeines Polizeigesetz*), ma a tale progetto non fece poi seguito alcun intervento concreto. Va poi ricordato che generalmente ogni *Land* possiede altresì una propria Polizia criminale (*Landeskriminalamt - LKA*), con cui la BKA federale ha l'obbligo di cooperare; a ciò si aggiunga, infine, che pure le Unità speciali di polizia (*Sondereinsatzkommandos*) e le Unità mobili di controllo (*Mobile Einsatzkommandos*) sono organizzate e gestite in maniera autonoma e differente in ciascun Stato federato. Il tutto, come anticipato, senza tener conto delle varie polizie municipali (istituite nella RFT negli anni '70), poiché prive di competenze di P.S.

In Gran Bretagna l'organizzazione di polizia è ancor più complessa, comportando più di 50 diversi Corpi e differendo da Stato a Stato anche sotto il profilo della base legale (com'è noto, l'UK è un'unione di 4 Stati con propri Parlamenti: Inghilterra, Scozia, Galles ed Ulster): trovano infatti applicazione i *Police Act* del 1996 e 1997, il *Police (Scotland) Act* del 1967, il *Police and Magistrates Court Act* del 1994, il *Police Reform Act* del 2002, nonché i *Police Acts* (Northern Ireland) del 2000 e 2003. La situazione è ben compendiata dalla recente *Joint Doctrine Publication 02* (settembre 2007) del Ministero della Difesa britannico, il cui Cap. 9 (significativamente titolato "*Civilian Organisations*"), dal momento che il Regno Unito è con le regioni scandinave l'unica area d'Europa a non aver mai posseduto una Forza di gendarmeria) elenca, dal par. 904 in poi, le innumerevoli Forze di polizia autonome operanti su un territorio di circa 230.000 km²: cfr. <https://www.gov.uk/government/publications/operations-in-the-uk-the-defence-contribution-to-resilience>. In Inghilterra vi è generalmente un Corpo di *Police* per Contea (salva la *Metropolitan Police londinese*, a sé stante), in Scozia e Galles ve n'è uno per distretto (in tutto 12), in Ulster uno soltanto (la PSNI, statale). A quanto sopra vanno poi aggiunte la *Serious Organized Crime Agency* (Forza di polizia interstatale per la lotta al crimine organizzato, dipendente dal Ministero dell'Interno: in Scozia vi è invece l'autonomia e similare *Scottish Crime and Drug Enforcement Agency - SCDEA*), la *British Transport Police* (Polizia Ferroviaria interstatale, dipendente dall'autonoma *British Transport Police Authority*) e la *Civil Nuclear Constabulary*. Infine, all'elenco vanno aggiunte le *Provincial Police Forces* di Inghilterra e Galles (che si sommano alle 48 "statali" già presenti in tali regioni). Il tutto dovrebbe trovare un qualche coordinamento in seno al *Police National Information and Coordination Centre* (PNICC), a sua volta però duplicato, in Scozia, nel S-PICC (*Scottish Police Information and Coordination Centre*). Si collocano infine in posizione del tutto autonoma la *States of Jersey Police*, la *Guernsey Police Force* e la *Isle of Man Constabulary*.

Tanto per dare un'idea, a fronte di una realtà così parcellizzata il Governo britannico si è significativamente avvalso di corsi di formazione sul coordinamento tenuti proprio in Italia, presso il Dipartimento della P.S.

A confutare l'idea che l'Italia sia agli ultimi posti in Europa quanto a razionalità delle strutture operative di polizia, va ricordato che già solo in Spagna vi sono cinque Corpi (ai due nazionali vanno infatti aggiunte

Va inoltre precisato che dalla nozione di “Forze di polizia” vengono esclusi i Corpi di polizia municipale, in quanto destinatari, *ex lege*, solo di competenze di natura amministrativa (notifiche, rilevazioni, etc.) e pertanto non partecipi, in linea di principio, delle funzioni di P.S.

Ciò premesso, tornando ai settori-chiave della “sicurezza interna” ed “esterna”, l’orientamento più risalente continua a considerarli realtà separate ed autonome, oggetto pertanto di distinti approcci operativi e di metodo (54).

Storicamente, tale orientamento attinge al dogmatismo ottocentesco (55) secondo cui i militari andavano ristretti in Caserma per evitare che venissero a contatto con la popolazione civile, pena una pericolosa confusione dei ruoli; in termini operativi ne discende una rigida divisione per ambiti di competenza, intesa come *esclusiva*, tra i due settori della sicurezza e soprattutto tra gli attori che vi operano (le Forze di polizia ed il personale delle Forze armate *in primis*, ma a rigore pure gli operatori del soccorso pubblico, il personale di magistra-

almeno le tre Forze autonome di Euskadi, Catalunya e Navarra), tre in Portogallo, Lettonia, Francia (*Police*, *Gendarmerie* e Polizia Doganale), Bulgaria (Polizia civile, Gendarmeria e Polizia di frontiera), Finlandia, San Marino (*Gendarmeria*, *Corpo di Polizia Civile e Protezione Civile*, nonché *Nucleo Uniformato della Guardia di Rocca*), Olanda ed Estonia, sette in Lituania (inclusa la gendarmeria ed, eccezionalmente, la Polizia penitenziaria), due in Irlanda, Slovacchia, Austria e Rep. Ceca, quattro in Romania e Svezia (oltre alla Polizia nazionale, l’*Ekobrottsmyndigheten*, la *Kustbevakningen* e la *Tullverket*), etc. La Polonia, tradizionalmente accreditata di un’unica Forza centralizzata di polizia (la *Policja*), in realtà presenta una struttura più articolata delle Forze di pubblica sicurezza, come rilevato anche nei *report* di EUROPOL: i Corpi civili (escluse quindi la *Żandarmeria Wojskowa* e la *Straż Ochrony Kolei*) con attribuzioni di pubblica sicurezza sono infatti sette, tra i quali viene eccezionalmente inclusa la Polizia penitenziaria.

La Svizzera, infine, dispone di ben 26 polizie cantonali (strutturate secondo il modello delle gendarmerie, non subordinate alle Autorità federali ma facenti capo ai Dipartimenti di polizia dei rispettivi Cantoni), 76 Forze di polizia regionali (del pari autonome), un Corpo della Guardia di confine ed un’unità di Polizia federale: per un’introduzione, si veda il portale <http://polizei.ch/it>.

Salve le menzionate eccezioni, in nessuno di questi casi vengono computati gli organici dell’Amministrazione penitenziaria o quelli dei servizi amministrativi: applicando quindi all’Italia gli *standard* internazionali, delle cinque Forze di P.S. individuate dalla legge 121/81 rimarrebbero con sicurezza le due “storiche” a carattere generalista (più incerta la posizione della terza, stanti le prevalenti attribuzioni amministrative ed il marginale rilievo delle capacità di pubblica sicurezza), ovverosia i Carabinieri e la Polizia di Stato, e con esse la qualifica di Stato tra quelli con minor numero di Forze in campo. Un essenziale panorama descrittivo delle Forze di polizia negli Stati europei (con relative competenze) è reperibile sia sul portale istituzionale dell’OSCE (all’indirizzo <http://polis.osce.org/countries>, aggiornato al 2006), sia su quello di EUROPOL (<https://www.europol.europa.eu/content/page/member-states-131>).

(54) Secondo l’impostazione tradizionale, oggi superata dall’evoluzione normativa, le prime sarebbero riconducibili al cd. Diritto di polizia - TULPS ed altre leggi speciali - mentre le seconde atterrebbero alla Dottrina militare.

(55) In argomento si veda GOOCH, *Esercito, Stato e società in Italia 1870-1915*, Milano 1989. Spunti si rinvengono nella letteratura anglosassone (cui è tradizionalmente estranea l’idea di una Forza militare che eserciti funzioni dirette in seno alla società civile) e negli studi della cd. “Scuola di Copenhagen”: su quest’ultimo punto, cfr. MARCZUK, *The Third Option. Carabinieri / Gendarmerie like forces in selected Mediterranean Countries*, Warszawa 2007, pp. 64 ss. (che confuta l’approccio sociologico favorevole alla de-militarizzazione del comparto sicurezza, tra cui BUZAN, *Rethinking Security after the Cold War*, in *Cooperation and Conflict* vol. 32, n. 1/1997, pp. 5 ss.).

tura, etc.), impostazione che ancor oggi largamente informa il TULPS ed in certa misura la legge 121/81.

Una segmentazione che però appare sempre più obsoleta ed inconciliabile con il modello integrato cui si informa la normativa dell'Unione Europea in materia di sicurezza e cooperazione transfrontaliera. Nel settore della pubblica sicurezza, infatti, l'UE si è dotata da tempo di alcune fonti giuridiche di riferimento nelle quali sono state tracciate le principali linee-guida della materia: da ultimo, nella sessione del 25 e 26 febbraio 2010, il Consiglio (nella composizione "*Giustizia ed affari interni*", in materia di cooperazione transfrontaliera tra gli Stati membri), è stato adottato un atto formale (56) relativo a sicurezza ed ordine pubblico "interni" allo Spazio Comune europeo, dal titolo "*Strategia di sicurezza interna per l'Unione Europea. Verso un modello di sicurezza europea*".

Tale provvedimento è stato successivamente approvato dal Consiglio Europeo del 25 e 26 marzo 2010, in quanto Istituzione deputata a definire le linee-guida delle politiche europee (il cd. "*indirizzo politico*"): in esso viene definita la strategia in materia di sicurezza interna dell'Unione, che così completa il percorso iniziato il 12 dicembre 2003 con la pubblicazione delle linee-guida sulla sicurezza "esterna".

Dopo aver ribadito che tale strategia non è "*intesa di per sé a creare nuove competenze, bensì ad integrare le strategie e gli approcci concettuali esistenti e a riconoscere il quadro del programma di Stoccolma*" (57), nel cui ambito viene

(56) Doc. 5842/2/10 REV 2 JAI 90 del 23 febbraio 2010, pubblicato sul portale istituzionale <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsdata/librairie/PDF/QC3010313ITC.pdf>.

Per un'introduzione si veda WESSELS-BOPP, *The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty - Constitutional breakthrough or challenges ahead?*, Brussels (CEPS) 2008.

(57) Il vigente "Programma di Stoccolma" (pubblicato su GUCE n. C-115 del 4 maggio 2010, pp. 0001 - 0038) stabilisce un'agenda per l'Unione Europea in materia di giustizia, libertà e sicurezza per il periodo 2010-2014, delineando le priorità dell'Unione per la realizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia di cui al recente Trattato di Lisbona. Quest'ultimo, come è noto, in materia di cooperazione transfrontaliera tra le Forze di polizia europee (odierno settore FSJ) ha rimosso il precedente "Terzo Pilastro" dell'UE (cd. GAI) ed esteso anche a tale settore, almeno in linea di principio, il "metodo comunitario", con la conseguenza che le Istituzioni europee potranno ivi adottare regolamenti e direttive. La procedura legislativa ordinaria è estesa a tutti gli aspetti non operativi della cooperazione di polizia (per la cooperazione operativa farà invece riferimento ad una procedura legislativa speciale che richiederà l'unanimità del Consiglio: in ciò il settore FSJ si differenzia dalla PESC, per la quale l'art. 24 TUE esclude comunque il ricorso alla procedura legislativa). Tuttavia il Trattato di Lisbona prevede anche la possibilità di istituire delle cooperazioni rafforzate (nel cui ambito, secondo alcuni, potrebbe comprendersi anche l'EUROGENDFOR - cfr. *infra* - riservata alle Forze di polizia ad ordinamento militare e sinora impiegata soprattutto per le missioni all'estero, sebbene il suo Statuto non preveda alcun limite al riguardo), qualora non si raggiunga l'unanimità del Consiglio. Il Trattato di Lisbona ipotizza inoltre un progressivo rafforzamento del ruolo di raccordo del cd. "*Ufficio Europeo di Polizia*" (EUROPOL), autorizzando Consiglio e Parlamento ad estenderne i settori di intervento (così come per EUROJUST), secondo la procedura legislativa ordinaria.

Attualmente EUROPOL persegue il fine di promuovere la cooperazione tra le Autorità di PG e PS degli Stati membri, tramite una serie di scambi formativi e l'implementazione di una "banca dati" condivisa delle Forze di polizia dei Paesi UE); il Trattato di Lisbona precisa, a tal riguardo, che gli eventuali nuovi compiti potranno includere il coordinamento, l'organizzazione e la realizzazione di interventi operativi,

definitivamente chiarita *“l’interdipendenza tra sicurezza interna ed esterna nel definire un approccio di “sicurezza globale” con i paesi terzi”*, il Consiglio ricorda (pag. 10) che *“Quello della sicurezza interna è un concetto che va inteso in senso ampio e articolato e che abbraccia molteplici settori per fronteggiare tali gravi minacce ed altre ancora che hanno un’incidenza diretta sulla vita, la sicurezza e il benessere dei cittadini, fra cui le catastrofi naturali e di origine umana quali incendi boschivi, terremoti, inondazioni e tempeste.*

La cooperazione tra autorità di contrasto e autorità di frontiera, autorità giudiziarie e altri servizi dei settori, ad esempio, sanitario, sociale e della protezione civile riveste un’importanza essenziale. La strategia di sicurezza interna dell’Europa deve sfruttare le potenziali sinergie che esistono nel campo della cooperazione tra autorità di contrasto, della gestione integrata delle frontiere e dei sistemi di giustizia penale. Tali ambiti di attività nello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia sono di fatto inscindibili: la strategia di sicurezza interna ne deve assicurare l’integrazione e il rafforzamento reciproci”.

Le linee-guida del 2010 enucleano il principio-chiave del vigente modello di pubblica sicurezza europea, imprescindibile nella ricerca di un “modello ottimale di sicurezza” per l’ipotesi di eventuali riforme nazionali: la **“sicurezza interna”** non solo è un **settore reticolare e multidisciplinare** (cioè coinvolgente, in diversi livelli e momenti, una pluralità di strutture ed operatori) ma non è **neppure scindibile dalle parallele politiche di sicurezza “esterna”** (tradizionalmente devolute all’attività delle sole Forze armate).

Ad avviso del Consiglio, infatti, *“la presente strategia ... definisce un modello di sicurezza europeo che annovera strumenti comuni e i seguenti impegni: ... rafforzare l’interdipendenza tra sicurezza interna ed esterna”*.

Il principio-cardine dell’interdisciplinarietà delle politiche di sicurezza viene riaffermato al par. IX delle linee-guida per il periodo 2010-2014 (58), dove si legge (al par. *“Dimensione esterna della sicurezza interna/cooperazione con paesi terzi”*) che **“Non può esistere un concetto di sicurezza interna senza una dimensione esterna, poiché sempre più la sicurezza interna dipende in ampia misura dalla sicurezza esterna. La cooperazione internazionale, sia bilaterale che multilaterale, da parte dell’UE degli Stati membri è essenziale al fine di garantire la sicurezza, proteggere i diritti dei nostri cittadini e promuovere la sicurezza e il rispetto dei diritti all’estero. Le politiche dell’UE per quanto riguarda i paesi terzi devono tener conto della sicurezza quale fattore chiave e sviluppare meccanismi di coordinamento tra la politica di sicurezza e altre po-**

ai quali però il personale dell’Agenzia UE non potrà mai prendere parte, stante l’esclusiva competenza delle Forze nazionali in tale materia. Il *Programma di Stoccolma* viene attuato mediante un “piano d’azione” oggetto di preventiva concertazione tra le parti e disposto dalla Commissione Europea [attualmente la COM(2010) 171 def., non pubblicato in GUCE ma scaricabile *online* dal portale istituzionale <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0171:IT:NOT>].

(58) Pubblicate su <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/10/st07/st07120.it10.pdf>.

litiche correlate, quali la politica estera, nel cui ambito è sempre più necessario tener conto dell'aspetto "sicurezza" in un approccio integrato e proattivo".

Ed ancora: *"È pertanto necessario rafforzare ulteriormente la cooperazione con il settore della politica comune europea in materia di sicurezza e di difesa, in particolare tra le agenzie dell'UE e le rispettive missioni. È altresì molto importante intensificare la partecipazione delle agenzie preposte all'applicazione della legge e degli organismi che operano nel settore della libertà, della sicurezza e della giustizia in tutte le fasi delle missioni incaricate della gestione civile delle crisi, di modo che possano svolgere un ruolo nella risoluzione dei conflitti cooperando con tutti gli altri servizi operanti sul terreno (servizi militari, diplomatici, di emergenza, etc.). ... In questo contesto, la strategia di sicurezza interna costituisce un complemento indispensabile della strategia di sicurezza dell'UE sviluppata nel 2003 nell'ambito della politica di sicurezza e difesa dell'UE nel far fronte a rischi e minacce globali e impegnarsi a favore dello sviluppo sociale, politico ed economico della società globalizzata quale modo più efficace per ottenere una sicurezza effettiva e duratura".* Cooperazione, dunque molteplicità di attori e competenze, secondo il classico approccio "reticolare" e "sussidiario" tipico delle politiche dell'Unione (59).

In quest'ottica, agli Stati membri viene affidato il compito di *"adoperarsi costantemente per sviluppare strumenti affinché le frontiere nazionali, le diverse legislazioni, le lingue e i modus operandi differenti non siano d'ostacolo ai progressi nella prevenzione della criminalità transfrontaliera"*, laddove *"Il Trattato di Lisbona ha istituito il comitato permanente per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna (COSI) al fine di assicurare un coordinamento e una cooperazione efficaci tra le autorità di contrasto e di gestione delle frontiere, compreso il controllo e la protezione delle frontiere esterne, e se opportuno una cooperazione giudiziaria in materia penale che riguarda la cooperazione operativa"*.

L'intervento del legislatore comunitario, quindi, ha carattere sussidiario, giustificandosi solo laddove, per ampiezza e specificità transnazionali del fenomeno criminoso, non sia più solo in gioco la sicurezza interna dello Stato (materia nella quale non è consentita alcuna ingerenza sovranazionale), ma vengano direttamente messi a rischio gli stessi interessi dell'Unione.

A conferma di ciò viene ribadito che lo spazio di intervento dell'UE è circoscritto al settore della cooperazione tra gli organi nazionali e quelli europei (o di altri Stati - pag. 22), che però prende corpo solo in presenza di illeciti transnazionali: esclusivamente a fronte di tali presupposti, dun-

(59) Sull'approccio integrato e complementare alle politiche di sicurezza UE all'indomani del Consiglio di Feira (1999), cfr. PASTORE, *Reconciling the Prince's Two 'Arms': Internal-External Policy Coordination*, Paris UEO 2001.

que, *“La Corte di Giustizia europea diventa pienamente competente (60) in tale ambito (eccettuato per quanto riguarda l’ordine pubblico interno e le responsabilità in materia di sicurezza degli Stati membri)”*.

Nei settori dell’ordine pubblico e della sicurezza interni agli Stati la Corte di Giustizia - così come gli altri Organi dell’UE - non ha invece alcun potere di intervento, poiché estranei alla sua sfera di attribuzioni.

La **netta divisione in materia di competenze e ruoli tra le Istituzioni dell’UE e gli Stati**, altro non è che la trasposizione del principio espresso all’art. 4, comma secondo del TUE (testo avente uno specifico valore “costituzionale”), a mente del quale: *“L’Unione rispetta l’uguaglianza degli Stati membri davanti ai Trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali. Rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell’integrità territoriale, di mantenimento dell’ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale. In particolare, la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro”*.

La necessità di implementare tra loro, strutturalmente, le politiche di sicurezza interna ed esterna (fermo restando il principio secondo cui *“... la salvaguardia della legge, dell’ordine pubblico e della sicurezza interna, ambito in cui rientrano l’organizzazione e la gestione della polizia, sono esclusivamente di competenza degli Stati membri”* (61)) era già stata espressa, seppur con minor incisività, nelle linee-guida UE in materia di “sicurezza esterna” del 12 dicembre 2003.

Tale documento (titolato *“Un’Europa sicura in un mondo migliore - Strategia europea in materia di sicurezza”*) dava infatti particolare rilievo (62) agli interventi militari all’estero, pur non escludendo l’opportunità di azioni strutturate su più livelli.

(60) La tesi di una sopravvenuta competenza generale della Corte di Giustizia (a voler intendere in tal senso l’espressione “pienamente” utilizzata dal Consiglio), oltre che nel settore FSJ (pur con temperamenti), anche in materia di PESC non è invece corretta, poiché contraddirebbe l’esplicita esclusione di cui agli artt. 24 TUE e 274 TFUE (cfr. *retro*).

(61) Come ricordato già nel 2003 dalla Commissione Europea in una risposta (pubblicata su GUCE C51 E/114 del 26 febbraio 2004) all’interrogazione scritta P-1603-03.

(62) Non si tratta, in ogni caso, di un testo di Dottrina militare: l’invio di contingenti all’estero, infatti, è considerato uno strumento con il quale contrastare all’origine una serie di gravi minacce esterne che si potrebbero ripercuotere sulla sicurezza interna dell’Unione. Del resto era già noto il principio (approfondito nelle linee-guida del 2010) per cui *“Contrariamente alla minaccia visibile e imponente della guerra fredda, nessuna delle nuove minacce è di natura puramente militare, né alcuna di esse può essere affrontata con mezzi solamente militari. Ciascuna di esse richiede invece una combinazione di strumenti. (...) Per la lotta al terrorismo può essere necessario combinare intelligence, mezzi di polizia, giudiziari, militari e di altro genere. (...) L’uso sistematico di strumenti comuni e condivisi ridurrebbe le duplicazioni, le spese generali e, a medio termine, aumenterebbe le capacità. In quasi tutti i principali interventi, l’efficienza militare è stata seguita dal caos civile. Abbiamo bisogno di una maggiore capacità di utilizzare le risorse civili nelle situazioni di crisi e post-crisi”*.

Il modello formalizzato nel 2010 non smentisce né supera le precedenti linee strategiche del 2003, ma ne completa la portata, formalizzando un quadro di sempre più marcata cooperazione (e talvolta cogestione) tra le diverse capacità operative del settore “sicurezza”, ponendo in particolare evidenza la stretta complementarità tra quelle (difensive e non solo) cui ordinariamente attendono le Forze armate *stricto sensu* intese e quelle di polizia “civile”, delle quali viene soprattutto valorizzata la funzionalità al quotidiano mantenimento della pace sociale.

Contraddicendo il risalente orientamento dottrinale che descrive il confronto tra Forze armate e Forze di polizia in termini di separatezza, se non di vera e propria rivalità e/o inconciliabilità, il modello funzionale europeo evidenzia come si tratti, in realtà, di due aspetti della stessa realtà (63).

Ciò che conta, per il legislatore UE, non è infatti l’assetto organizzativo della singola Forza, ma ciò che essa è realmente in grado di fare e soprattutto - come vedremo - la sua capacità di adattarsi ai diversi contesti di intervento (civile, militare, di emergenza, etc.) senza apprezzabile soluzione di continuità. In questi termini, l’Unione opta dichiaratamente per un approccio funzionale che privilegia le capacità integrate e multipolari, in luogo di (più o meno) inefficaci segmentazioni di settore.

Non vi è dunque, nel sistema giuridico dell’Unione Europea, alcun ostacolo a che le funzioni di pubblica sicurezza (o, più in generale, di polizia “civile”) vengano esercitate da una Forza militare, come del resto emerge dalle fonti legislative UE aventi indirettamente (64) ad oggetto proprio l’assetto organizzativo di tali realtà istituzionali.

In tali circostanze, infatti, la normativa dell’UE non contrappone le Forze armate a quelle di polizia, ma distingue fra tradizionali *funzioni* delle FF.AA. e *funzioni* di polizia, etc.

Esempio può trarsi dalla Direttiva 2000/78/CE del Consiglio (in data 27 novembre 2000 (65)), avente ad oggetto la parità di trattamento in materia di occupazione e condizioni di lavoro, il cui 18° *Considerando*, nell’individuare i destinatari di una particolare deroga normativa, non fa riferimento ad un’ipotetica categoria omogenea “Forze di polizia” contrapposta alle Forze armate in precedenza menzionate, ma più correttamente parla di “*servizi di polizia*”: que-

(63) Per uno studio complessivo della materia, non si possono non richiamare GRECO-PIROZZI-SILVESTRI (a cura di), *L’Unione Europea e la gestione delle crisi. Istituzioni e capacità*, IAI Roma 2010.

(64) Il riferimento è solo indiretto poiché, come già detto, l’UE non ha titolo ad interloquire sull’organizzazione delle Forze armate o di polizia dei singoli Stati membri, riservata alla competenza domestica.

(65) In GUCE L-303 del 2 dicembre 2000, pp. 16 ss. La norma così recita: “*La presente direttiva non può avere l’effetto di costringere le Forze armate nonché i servizi di polizia, penitenziari o di soccorso ad assumere o mantenere nel posto di lavoro persone che non possedano i requisiti necessari per svolgere l’insieme delle funzioni che possono essere chiamate ad esercitare ...*”. La precisazione è ripetuta all’art. 15 della Direttiva. Nella versione francese analogamente si legge “*les Forces armées ainsi que les services de police, pénitentiaires ou de secours*”, così come in quella inglese: “*the armed Forces and the police, prison or emergency services*”.

sti ultimi, dunque, a differenza di una Forza armata (individuabile per caratteristiche *oggettive* ed intrinseche quali la sua peculiare struttura organizzativa e disciplinare, etc.) si caratterizzano esclusivamente per le *funzioni* esercitate e non anche per un particolare assetto organizzativo interno ovvero in ragione dello *status* giuridico (civile o militare, o altro) del relativo personale.

Premesso quanto sopra, se tale è l'obiettivo (ed il metodo) cui progressivamente tende l'intero sistema della pubblica sicurezza dell'Unione, viene da chiedersi quale potrebbe essere l'assetto organizzativo ottimale di una Forza di polizia nazionale (ovvero, di un sistema interno di P.S.) ai fini di un miglior dialogo con gli organi sovranazionali preposti all'attuazione di tali politiche. Trattasi, peraltro, di una valutazione ideale, dal momento che, come in precedenza già detto, l'UE non ha alcuna diretta competenza in materia.

Occorre ricordare, al riguardo, che l'ordinamento dell'Unione trae in gran parte spunto dalle soluzioni istituzionali adottate nei vari Stati membri, o gruppi di essi, ove ritenute più funzionali di altre al perseguimento di determinati obiettivi.

Sotto questo punto di vista, non è casuale che la maggior parte dei Paesi UE membri del "gruppo G6" (da non confondersi con l'omologo "*club*" delle sei economie più sviluppate del pianeta, oggi peraltro superato dai *summit* "G8" e "G20" (66)) adottò il modello del cd. "doppio binario" nella gestione della pubblica sicurezza, mettendo in campo sia Corpi di polizia "tradizionali", sia articolate Forze di gendarmeria.

Queste ultime sono presenti da lungo tempo anche in altri Stati dell'Unione (ad es. Paesi Bassi e Portogallo (67)), ed è significativo che tale modello si sia notevolmente sviluppato negli ultimi venti anni, di pari passo con la transizione dei Paesi dell'ex blocco sovietico verso regimi politici demo-

(66) Del gruppo del G6 europeo, ricomprendente gli Stati dell'Unione più popolati (e dunque con maggior numero di voti a disposizione in Parlamento e Consiglio), fanno parte, nell'ordine, Germania, Francia, Gran Bretagna, Italia, Spagna e Polonia: di questi, solo Germania e Gran Bretagna sono sprovvisti di Forze di gendarmeria. Va comunque precisato che la gendarmeria polacca, pur dopo l'ingresso della Polonia in EUROGENDFOR come *Partner* nel 2007, opera quale Corpo (strumentale) dell'Esercito, non essendole state ancora attribuite generali competenze di polizia civile. Per essa, infatti, continua ad applicarsi l'art. 18/a del Testo Unico del 6 aprile 1990 (cd. "*Police Act*", il cui testo consolidato è reperibile su http://www.policja.pl/ftp/pliki/police_act.pdf), in base al quale la polizia militare può essere utilizzata a supporto di quella civile nei casi in cui la stessa non sia in grado di far fronte a gravi problemi di ordine pubblico (regola che peraltro è venuta attenuandosi nella prassi, stante il sempre più frequente uso di pattuglie della gendarmeria a presidio della sicurezza nei maggiori centri urbani del Paese). Anche nel sistema polacco trova poi conferma il (corretto) carattere funzionale delle attribuzioni di pubblica sicurezza, com'è vero che, ai sensi del secondo comma della norma da ultimo citata, allorché i gendarmi vengano a svolgere le suddette incombenze (su autorizzazione del Primo ministro) automaticamente acquisiscono, senza eccezioni di sorta, tutti i poteri e le capacità della tradizionale polizia civile, *in primis* nei confronti dei privati cittadini.

(67) Non vengono invece generalmente incluse nell'elenco le 26 gendarmerie cantonali svizzere (per la Gendarmeria ticinese, cfr. <http://www4.ti.ch/?id=3958>), che pur avendo un'organizzazione (territoriale e funzionale) analoga a quella delle gendarmerie classiche, hanno uno statuto civile.

cratici (68); sono inoltre presenti negli Stati rivieraschi del Vicino oriente (69), nella maggior parte delle ex-Colonie francesi dell’Africa, in Sudamerica (Argentina, Brasile e Cile), nell’Asia meridionale (ad esempio in India e Pakistan) e dal 2008 nel *sub*-continente cinese (70).

In Messico, infine, all’esito di un processo iniziato nell’ottobre 2008, è stata pianificata la costituzione della *Gendarmería Nacional* (cfr. il par. 3.2 [Compromiso 76] del *Pacto por México* del 2012 (71)), significativamente quale “*cuerpo de control territorial que permita el ejercicio de la soberanía del Estado mexicano en todos los rincones del país, sin importar su lejanía, aislamiento o condición de vulnerabilidad*” che dovrebbe sostituire, in quanto polizia di prossimità, almeno in parte l’attuale polizia federale, a statuto civile.

Pur trattandosi, a tutti gli effetti, di strutture di polizia a prevalente vocazione “civile” (72) svolgenti un ruolo di polizia di prossimità a diretto contatto con le popolazioni locali, sono generalmente in grado - per formazione e natura - di sostituirsi anche alle *ordinarie* Forze armate nello svolgimento di un’azione militare (di *intelligence*, diretta o di supporto), in patria come all’estero, o comunque di affiancarle in condizioni di fungibilità.

Il che intuitivamente meglio risponde (rispetto, ad esempio, a Corpi operativi in settori più circoscritti (73)) alle esigenze di flessibilità, multidisciplinarietà, economicità ed efficienza che informano le politiche di settore dell’Unione Europea, preoccupate di meglio reagire alla gravità delle incalzanti sfide globali e, da ultimo, alle prolungate e strutturali crisi finanziarie.

(68) Si ricordano (oltre alla *Żandarmeria Wojskowa* polacca, già menzionata), la *Viesojo Saugumo Tarnyba* lituana, la *Zhandarmeriya* bulgara, la *Jandarmeria Română* (romena), la *Žandarmerija* serba e la *Vnutrenniye Voiska* russa. A questi Corpi si affiancano alcune realtà meno conosciute, quali la *Trupa Carabinerilor-Jandarmeria* della Moldavia o la *Vnutrisni Viys'ka Ukrayiny* dell’Ucraina, nonché l’*Otryad Militarii Osobogo Naznacheniya* bielorusso. L’istituzione di un’ulteriore struttura di tal genere sarebbe allo studio in Ungheria, dove del resto già esisteva - dal 1881 al 1945 - la *Magyar Királyi Cséndőrség* (parte della dottrina ha però prospettato la riconducibilità alle Forze di gendarmeria della *Rendészeti Biztonsági Szolgálat*, autonoma unità operante alle dipendenze del Ministero della Giustizia).

(69) Ad esempio la *Jandarma* turca, associata nel 2008 al Progetto europeo “*Phare*” (volto, tra l’altro, alla formazione ed all’implementazione del rispetto dei diritti umani nell’attività di polizia, in tal caso gestito da un consorzio tra Istituzioni governative e l’Arma dei Carabinieri, unitamente alla *Guardia Civil* spagnola), nonché la maggior parte degli Stati della sponda mediterranea (Israele, Siria, Libia, Libano, Egitto, Algeria, Tunisia e Marocco).

(70) La *Forza di Polizia Armata del Popolo Cinese* (中国人民武装警察部队 - *Zhōngguó rénmin wǔ-zhuāng jīngchá bǔduì*), abbreviata in CAFP o PAP, è un Corpo di polizia ad ordinamento militare che dipende congiuntamente, quanto ad attribuzione delle funzioni, dal Consiglio di Stato e, quanto ad organici e dotazioni, dalla Commissione Militare Centrale. Svolge rilevanti funzioni-chiave di polizia politica, giudiziaria, amministrativa e di frontiera, oltre a gestire l’ordine e la sicurezza pubblici interni. Si veda anche <http://eng.mod.gov.cn/ArmedForces/armed.htm>.

(71) Pubblicato su <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/814586.texto-integro-del-pacto-por-mexico.html>. Il nuovo Corpo, dotato di un organico iniziale di almeno 5.000 elementi mutuati dall’Esercito e dalla Marina, dovrebbe essere operativo a partire dal 2014-2015.

(72) In effetti le funzioni di polizia militare, ove attribuite, assorbono una minima parte dell’attività d’istituto.

A ciò aggiungasi che, negli Stati che ne dispongono, generalmente tali Forze controllano la maggior parte del territorio nazionale, con correlati risultati operativi (74).

In ragione della loro strutturale duplicità di ruoli, si prestano ad operare sia sotto la direzione di Autorità militari che di Autorità civili, sempre seguendo la medesima linea di comando: per l'effetto, nell'ottica delle linee di indirizzo UE rappresentano una realtà che più di altre è in grado di operare da subito in ogni possibile contesto (militare o civile, di *peacekeeping* come di polizia giudiziaria), senza implicare avvicendamenti di Comandi o Reparti, né costi aggiuntivi di implementazione operativa. Là dove sono necessari due o più operatori di settore, qui normalmente ne basta uno (75).

L'inscindibile complementarità tra le strategie di sicurezza "interna" ed "esterna" è una delle cause che hanno portato alla decisione di superare il sistema

(73) Storicamente, del resto, i principali Corpi di polizia ad ordinamento civile vennero istituiti come unità specifiche per i maggiori conglomerati urbani, le cui particolarità ambientali - soprattutto a seguito dei rivolgimenti sociali causati dalla rivoluzione industriale, col progressivo spopolamento delle campagne ed il correlato formarsi di vaste aree di degrado urbano - richiedevano un nuovo tipo di approccio operativo, incentrato in particolare modo sulla gestione dell'ordine pubblico. In argomento, cfr. TAYLOR, *The new police in nineteenth century England: crime, conflict and control*, Manchester 1997; REYNOLDS, *Before the Bobbies: The night Watch and Police reform in Metropolitan London, 1720-1830*, Oxford 1998; RAEFF, *The well-ordered police state. Social and institutional change through law in Germany and Russia. 1600-1800*, London 1983; PIASENZA, *Polizia e città. Strategie d'ordine, conflitti e rivolte a Parigi tra Sei e Settecento*, Bologna, 1990; NAPOLI, *Naissance de la police moderne. Pouvoir, normes, société*, Paris 2003; AA.VV., *Amministrazione della giustizia e poteri di polizia dagli stati preunitari alla caduta della Destra*, Atti del LII Congresso di Storia del Risorgimento italiano (Pescara 7-10 novembre 1984), Roma 1986, pp. 215-266; MORI, *La polizia fra opinione e amministrazione nel Regno Lombardo-Veneto*, in «Società e Storia» n. 105, 2004, pp. 559-601. Espressione di ciò, nell'ordinamento italiano, fu ad esempio l'art. 4 del R.D. 31 agosto 1907, n. 690 (erede dell'art. 1, comma secondo, della legge 11 luglio 1852, n. 1404, che aveva limitato la presenza dell'allora *Corpo delle Guardie di pubblica sicurezza* - subentrato al Corpo dei Carabinieri veterani - alle sole città metropolitane di Torino e Genova: testo su http://www.edizionieuropree.it/data/html/23/zn46_09_001.html).

(74) A titolo d'esempio, per rimanere al caso dei "Paesi G6", in Francia la *Gendarmerie Nationale* controlla circa il 90% del territorio metropolitano, pur essendo assente dai centri urbani con più di 20.000 abitanti, con un'attività di segnalazione e repressione pari - nel 2008 - all'incirca al 42% (la maggioranza relativa) del totale nazionale (dati evincibili da <http://www.senat.fr/rap/r07-271/r07-27115.html>); in Italia l'Arma dei Carabinieri è invece presente su tutto il territorio nazionale (ed in via esclusiva nel 75% circa di esso), con un'attività di segnalazione pari, in media (da ultimo, nel quadriennio 2008-2011), al 71%-72% del totale nazionale (comunque maggioritario anche nella più gran parte dei capoluoghi metropolitani, dove la sua presenza è peraltro ridotta alla proporzione di 1:3 rispetto alle altre Forze dell'ordine) ed un autonomo apporto operativo pari ad oltre il 54% (dati pubblicati, da ultimo, negli Allegati alla "Relazione al Parlamento sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata" del Ministero dell'Interno, per l'anno 2011). Le rilevazioni statistiche sono acquisibili anche presso il Dipartimento della P.S. - Banca Dati delle Forze di polizia.

(75) Sul tema, in assenza di un compiuto studio monografico, si rinvia a HOVENS-VAN ELK, *Gendarmerie and the Security Challenges of the 21st Century*, FIEP 2011, opera che, talvolta con taglio più sociologico che giuridico, affronta con ampio respiro le principali questioni su cui si confrontano assertori e critici degli equilibri "binari" delle politiche di sicurezza. Inoltre MATELY, *Une police judiciaire ... militaire? La gendarmerie en question*, Paris 2006.

“a Pilastri” nato dal Trattato di Maastricht, che di fatto si era risolto nella creazione di tre macro-aree tra loro non comunicanti, seppur strettamente interdipendenti: ciò valeva, in particolare, per il secondo ed il terzo “Pilastro”, concernenti la “*Politica estera e di sicurezza comune*” (comprendente la PESD, oggi PSDC), e la “*Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale*” (allora GAI, oggi conglobata nella nuova FSJ), nei quali vi era una competizione particolarmente serrata tra gli operatori civili della pubblica sicurezza, dovuta principalmente all’eccessiva frammentazione delle competenze, a tutto discapito degli sforzi verso un modello integrato di “sicurezza partecipata e di prossimità” (cfr. *infra* (76)).

Un tale stato di cose portava infatti, nel sistema *ante*-Lisbona, ad escludere di volta in volta determinati operatori qualificati (dalle Forze armate alle più articolate istanze territoriali, anche di governo (77)), dando vita ad irrazionali sovrapposizioni di competenze e, quindi, a nuove potenziali situazioni di conflitto.

Ciò è particolarmente evidente nell’evoluzione delle strutture amministrative di cui l’Unione Europea si avvale per dare corso alle proprie politiche di sicurezza, in particolare quelle coinvolgenti le Forze di polizia (cd. “*Capacità civili dell’UE*”): punto di partenza può essere il provvedimento del Consiglio UE recante la “*European Security and Defence Policy: The Civilian Aspects of Crisis Management*” (78), pubblicato alcuni anni dopo l’adozione del primo *Civilian Headline Goal* (su cui cfr. *infra* (79)).

Da esso emerge che le linee-guida sugli interventi di polizia “civile” dell’UE al fuori dei confini degli Stati membri sono state ampiamente mutate

(76) Il Piano d’Azione per l’Attuazione del Programma di Stoccolma della Commissione Europea [COM(2010) 171-final – su <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:EN:PDF>], espressamente riconosce, al p.to 5, la necessità di un approccio olistico: “... *An Internal Security Strategy, based upon the full respect of fundamental rights and on solidarity between Member States, will be implemented with care and firm resolve to face the growing cross-border challenges. It implies a coordinated approach to police cooperation, border management, criminal justice cooperation and civil protection. We need to address all the common security threats from terrorism and organised crime, to safety concerns related to man-made and natural disasters*”. Occorre invero ricordare che il “sistema sicurezza” di uno Stato (così come di un territorio comune) non è comprensivo delle sole attribuzioni di P.S. - chiaramente specialistiche - ma pure delle funzioni di protezione civile, polizia giudiziaria, prevenzione sociale, etc.

(77) In netto contrasto con quanto invece teorizzato in ambito UE già nel Consiglio di Feira del 1999: sull’argomento si vedano gli studi di BIGO, *When Two Became One. Internal and External Securitizations in Europe*, in KELSTRUP-MORTEN-WILLIAMS (eds.), *International Relations Theory and the Politics of European Integration*, London 2000, pp. 171-198, nonché LUTTERBECK, *Blurring the Dividing Line. The Convergence of Internal and External Security in Western Europe*, in *European Security 2005* (vol. 14, II), pp. 231-253.

(78) Disponibile sul portale <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/civilian-crisis-management?lang=en> [doc. civ/03, Brussels, August 2009, p. 2]. In materia si veda anche “*Civilian CSDP Missions: the 2010 report on lessons and best practices*”, nella medesima pagina web.

(79) Approvato dal Consiglio Europeo il 17 dicembre 2004: in esso vengono per la prima volta formalizzati obiettivi e procedure di intervento dell’UE negli scenari esteri di crisi, diversi da quelli prettamente bellici. Il testo ufficiale (non pubblicato in GUCE) può essere consultato *online* all’indirizzo <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/04/st15/st15863.en04.pdf>.

- spesso senza un preciso quadro organico di riferimento - dalla prassi internazionale vigente per il settore militare (80).

Gli obiettivi strategici di sicurezza “esterna” dell’Unione, infatti, si sono inizialmente attestati nel solco della tradizione giuridica internazionale di *peacekeeping*, con l’invio nei teatri di crisi di contingenti militari e di missioni “miste” di polizia (cd. CIVPOL (81)): la maggior parte delle missioni civili in ambito PESD (ora PSDC), in particolare, mirava al rafforzamento delle strutture tipiche di uno Stato di diritto, con particolare attenzione alla riforma delle Forze di polizia. Per l’effetto, la maggioranza del personale impiegato proveniva dalle Forze dell’ordine degli Stati membri (82), oltre che dalla Magistratura (soprattutto ordinaria) e dai Corpi di polizia penitenziaria (che nella prassi internazionale generalmente non vengono ricompresi nella prima categoria (83)). Al pari delle missioni ONU, però, anche quelle di EUCIVPOL (variante nominale della CIVPOL) dovettero fare i conti con la carenza di uomini e mezzi messi a disposizione dagli Stati membri, il che impedì, tra l’altro, di realizzare le annunciate “*Squadre di Reazione Civile*” (*Civilian Response Teams / CRT* (84) che avrebbero dovuto caratterizzare in senso innovativo gli interventi dell’Unione a tutela della propria sicurezza “esterna”.

(80) Per un’interpretazione di maggior autonomia, tuttavia, cfr. LINDBORG, *European Approaches to Civilian Crisis Management*, BASIC Special Report, London 2002, p. 4.

(81) CALL-BARNETT (in *Looking for a Few Good Cops: Peacekeeping, Peacebuilding and CIVPOL*, Abingdon 2007, p. 53) evidenzia le principali differenze dei contingenti di gendarmeria rispetto alle tradizionali componenti di CIVPOL, poiché “*differ from ‘civilian police’ (although they can be commanded by a civilian) in that they are trained not only in policing but also in military tactics and can deploy as units rather than individually*”. Gli stessi Autori, preso atto della complementare multidisciplinarietà (civile/militare) che caratterizza l’azione dei Corpi di gendarmeria, ritengono però non opportuno il loro utilizzo ad integrale sostituzione delle tradizionali Forze armate, soprattutto nella prima fase dell’intervento “*No matter how robust, an international gendarmerie monitoring and quick-reaction force should never wholly substitute for military capabilities where security threats remain*”.

(82) Nel richiamato documento civ/03 del 2009, l’UE espressamente “*punta ad essere in grado di portare a compimento qualsiasi operazione di polizia, dai compiti di consulenza, assistenza ed addestramento alla sostituzione delle Forze di polizia locali*”. Peraltro “*gli sforzi esperiti su scala internazionale al fine di rafforzare e, qualora necessario, ristabilire Forze di polizia locali credibili può avere successo solo in presenza di un sistema giudiziario e penitenziario adeguatamente funzionante e che sostenga le Forze di polizia*”, coerentemente con le strategie inclusive e multipolari di sicurezza dell’Unione.

(83) Coerente con la generale esclusione della custodia carceraria dalle funzioni di polizia è pure l’art. 11 della citata Raccomandazione COE 10/2001/REC.

(84) Richiamate anche nella Risoluzione del Parlamento Europeo dell’11 maggio 2011 (cfr. *infra*), unitamente alle successive CPCC, come in precedenza era avvenuto nell’analogo provvedimento del 2008 [documento 2008/2003(INI) – P6_TA(2008)0255]. Secondo gli auspici, le CRT dovrebbero essere un dispositivo multi-funzionale di reazione rapida per la gestione di crisi di dimensioni non predefinite, composto da esperti degli Stati membri. Tra i loro compiti vi è lo svolgimento di missioni di valutazione ed accertamento in situazioni di crisi o di crisi imminente, con garanzia di una rapida dislocazione sul campo, a livello operativo, a seguito dell’adozione di un’*Azione Comune*. In caso di necessità ed urgenza dovrebbero altresì essere rafforzati i meccanismi UE già esistenti per la gestione delle crisi a livello nazionale e regionale (mediazione dei conflitti, misure miranti a rafforzare la fiducia, operazioni di monitoraggio, etc.).

Nel 2007 venne adottato lo “*Civilian Headline Goal*” per il 2010 (cfr. *infra*), che introduceva - in seno al Segretariato del Consiglio - una “*Unità operativa di Capacità Civile di Pianificazione e Condotta*” (*Civilian Planning and Conduct Capability* - CPCS (85)); presso il Consiglio UE, inoltre, venivano istituite due strutture a livello politico, il CPS (*Comitato Politico e di Sicurezza*) ed il CIVCOM (*Comitato per gli Aspetti Civili della Gestione delle Crisi*), cui si affiancavano (successivamente alla riunione del Consiglio Europeo di Helsinki del 1999) ulteriori organismi permanenti, politici e civili che avrebbero dovuto svolgere un ruolo strumentale nell’organizzazione ed avvio delle missioni PESD. Tra questi (nel Segretariato del Consiglio) la *Direzione Generale per le Relazioni Economiche Esterne e per gli Affari Politico Militari* (Dg E IX) e le sue *sub-articolazioni*, *in primis l’Unità di polizia*.

Dal momento, però, che la costituzione di quest’ultima risultò oltremodo problematica - contrariamente a quanto invece avvenuto per la formazione dello *staff* militare presso il Consiglio - nel 2008 si decise di attivare perlomeno la CPCS, così da disporre comunque di un organo di pianificazione comune delle operazioni di polizia all’estero, che rispondesse al CIVCOM.

Ad oggi, i risultati sono stati discontinui, come evidenziato anche dalle citate *Risoluzioni* del Parlamento Europeo sull’attuazione delle strategie europee di sicurezza (86).

A fronte di tali problemi, una parte degli Stati membri decise di dar vita - al di fuori delle rigide procedure comunitarie - all’EUROGENDFOR, una struttura operativa organizzata sul modello dei Corpi di gendarmeria nazionali e quindi composta esclusivamente da Forze a competenza multidisciplinare, caratterizzate da uniformità operativo/formativa e da una linea di comando unitaria di carattere militare.

Del resto, uno dei maggiori problemi riscontrati dal Consiglio - a fronte della relativa omogeneità operativa delle strutture militari - fu la mancanza di strumenti e modelli comuni sulla cui base elaborare degli *standards* informativi, di addestramento ed operativi anche per le Forze civili di polizia.

Per far fronte a tale frammentazione, il Trattato di Lisbona ha previsto che le strutture esistenti al momento della sua entrata in vigore vengano in futuro fatte confluire in un “*Servizio Europeo per l’Azione Esterna - SEAE*” (87), che

(85) Sul punto, cfr. (critici) MENON e SEDELMEIER, *Instruments and Intentionality: Civilian Crisis Management and Enlargement Conditionality in EU Security Policy*, in *West European Politics*, 33, n. 1, 2010, pp. 83-84.

(86) HYNEK, *Consolidating the EU’s Crisis Management Structures: Civil-Military Coordination and the Future of the EU OHQ*, Brussels, 2010, p. 9 (richiamato in AA.Vv., *L’Unione Europea e la gestione delle crisi. Istituzioni e capacità*, cit., pp. 30ss.). Sulla centralità democratica dei sistemi integrati civili/militari di polizia, cfr. altresì N’KOY, *Gendarmerie et reconstruction d’un état de droit au Congo-Kinshasa*, Paris 2007, nonché AA.Vv., *La réforme des systèmes de sécurité et de justice en Afrique française*, Paris 2010.

dovrebbe razionalizzare i meccanismi di comando e di controllo; parallelamente - come vedremo - ha posto l'accento sulla necessità di un'opera più incisiva delle Agenzie europee di formazione (*in primis* EUROPOL e CEPOL).

Nel sistema *ante*-Lisbona la rigida divisione dell'azione comunitaria secondo "Pilastrì" di materie aveva col tempo generato - nel settore sicurezza - una struttura istituzionale sempre più complessa e frammentata, specchio delle divisioni esistenti tra i vari livelli di intervento, da cui erano scaturite vere e proprie contrapposizioni tra i diversi operatori civili, come si vide nella gestione delle missioni condotte nei Balcani occidentali.

In queste condizioni era velleitario pensare a politiche di sicurezza "integrate" tra il tradizionale settore militare (abbastanza coeso al suo interno, ma assai specialistico) e quello "civile" (di polizia e giurisdizionale), per contro estremamente disaggregato. Si impose quindi la necessità non solo di superare il sistema "a Pilastrì", ma pure di razionalizzare gli strumenti operativi (88) e di consulenza a disposizione del Consiglio.

Tale ristrutturazione procede di pari passo con l'evoluzione della dottrina sulla sicurezza dell'Unione, che ha portato a sviluppare due nuovi concetti generali, sui cui fondamenti giuridici si tornerà più oltre: la "*Cooperazione Civile-Militare*" (*Civil-Military Cooperation - CIMC*) ed il "*Coordinamento Civile-Militare*" (*Civil-Military Coordination - CMCO*).

La prima ha come principale obiettivo la protezione delle Forze armate (e non dei civili) che si trovino in missione all'estero da aggressioni di natura criminale ed atti terroristici, il secondo invece - tuttora in fase di consolidamento - "*affronta la necessità di un efficace coordinamento delle azioni di tutti i principali attori dell'UE impegnati nella pianificazione e nella successiva attuazione delle risposte dell'UE alle crisi*" (89). Mira, in estrema sintesi, a sviluppare una cultura del **coordinamento paritetico** tra gli operatori della sicurezza, senza però ricorrere a procedure dettagliate (90) e burocratiche che ancor più appesantirebbero il quadro normativo d'insieme.

Nel dare corpo alle linee d'indirizzo del 2003, il Consiglio Europeo pub-

(87) L'organizzazione ed il funzionamento del nuovo Servizio sono disciplinati dalla Decisione del Consiglio 2010/427/UE, pubblicata *online* con gli allegati ed i documenti presupposti all'indirizzo <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32010D0427:IT:NOT>.

(88) Secondo parte della dottrina (ad es. HYNEK, *op. ult. cit.*), rientrerebbe in questo processo di razionalizzazione anche la scelta, *medio tempore*, di attribuire ad una medesima figura il ruolo di rappresentante di vertice tanto della CEE che dell'UE, all'epoca soggetti giuridici diversi e talvolta in conflitto (la CEE è poi venuta meno a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona). A titolo d'esempio viene citata la nomina di Erwan Fouéré sia quale Capo della Delegazione CEE a Skopje, sia quale Rappresentante speciale dell'UE nel medesimo contesto, nonché quella di Koen Vervaeke nella doppia veste di Rappresentante Speciale UE presso l'Unione Africana e di Capo della delegazione CEE ad Addis Abeba.

(89) *Civil-Military Coordination (CMCO)*, Doc. 14457/03, Bruxelles 7 novembre 2003, p. 2, su <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/st14/st14457.en03.pdf>.

(90) Cfr. Par. II p.to 4: "*At the top of the list of fundamentals lies the need for a culture of co-ordination, rather than seeking to put too much emphasis on detailed structures or procedures*".

blicava infine, nel 2008, un “*Rapporto sull’applicazione della Strategia europea di sicurezza*” (91) nel quale poneva l’accento sui principi di “coerenza” e di “coordinamento” - considerati sfide fondamentali per la sicurezza dell’UE - enfatizzando la necessità di una vera e propria “**sinergia civile-militare**” (92) con cui massimizzare “*l’efficacia sul campo così come al livello di pianificazione*”.

Nelle conclusioni del Consiglio Europeo, ciò sarebbe dovuto avvenire anche nei singoli Stati membri (“*Dobbiamo migliorare il modo di combinare la dimensione interna con quella esterna. Sono necessari un miglior coordinamento, trasparenza e flessibilità delle diverse agenzie, a livello nazionale ed europeo*”).

Similmente, la “*Dichiarazione sul rafforzamento delle capacità civili e militari*” del 2008 includeva le cd. missioni “ibride” (miste civili/militari) tra le operazioni previste nell’ambito della PESD.

Da ultima, la *Risoluzione* del Parlamento Europeo dell’11 maggio 2011 sullo sviluppo della politica di sicurezza e di difesa comune a seguito dell’entrata in vigore del Trattato di Lisbona [doc. P7_TA(2011)0228] evidenzia alcuni punti di interesse: “*42. incoraggia una stretta cooperazione tra l’Agenzia [l’AED, Agenzia Europea di Difesa - ndr] e la Commissione in vista del rafforzamento di capacità a duplice uso, al fine di trovare l’approccio più ampio alla ricerca nel campo della sicurezza e di una gestione sinergica delle risorse civili/militari, in particolare attraverso il tema ‘sicurezza’ del programma quadro di ricerca e sviluppo tecnologico; apprezza a tal fine la prospettiva dell’8° programma quadro che sarà volto anche alla sicurezza esterna ed esorta la Commissione a riconoscere la realtà della natura civile-militare della gestione delle crisi ...*”.

Più in generale la suddetta *Risoluzione*, come si legge anche nel parere della minoranza parlamentare, si concentra sulla confluenza di risorse e capacità civili e militari, e ribadisce sia la **classificazione delle missioni di polizia/gendarmeria come missioni civili**, sia l’**inserimento dell’attività di polizia nelle missioni delle Forze armate** (sul modello EUFOR Althea - cfr. *infra*).

Elemento-chiave nelle politiche di sicurezza UE è dunque la nozione (mai formalizzata in un documento ufficiale) di “*gestione civile delle crisi*”, sviluppata in ambito PESC (e successivamente adottata nella PESD) quale tratto distintivo del modello europeo (93). Si tratta - coerentemente con lo *standard* internazionale OSCE ed ONU - di un modello *funzionale*, nel quale il termine “civile” sta ad indicare delle specifiche funzioni distinte e/o complementari a

(91) Consultabile su <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/08/st17/st171104.it08.pdf>.

(92) Tale sinergia (ivi richiamata) veniva preconizzata in un separato documento del Consiglio, dal titolo “*Promuovere sinergie in materia di rafforzamento delle capacità rispettivamente civili e militari dell’UE*”, Doc. 15475/09 - PESC 1480, Bruxelles 9 novembre 2009, p. 2 (pubblicato sul portale *online* <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st15/st15475.en09.pdf>). Sinergia che richiama, nei suoi moduli esplicativi, il modello ordinamentale ed operativo delle gendarmerie, specifiche attrici della polizia di prossimità.

(93) Cfr. DWAN, *Civilian Tasks and Capabilities in EU Operations*, London 2004.

quelle tradizionali delle Forze armate e non anche lo *status* organizzativo ed ordinamentale dei soggetti che le esercitano.

La natura “inclusiva” ed integrata delle politiche europee di sicurezza viene formalizzata nel 2000, nell’Allegato III alle *Conclusioni* del Consiglio Europeo di Feira, dove si invoca il rafforzamento delle capacità “civili” dell’UE per affrontare, sotto diversi profili, le complesse crisi politiche estere, **“assicurando complementarità tra gli aspetti militari e civili della gestione delle crisi che comprendano l’intero spettro delle missioni di Petersberg”** (94).

Tali obiettivi prendono forma nella Strategia europea di sicurezza 2003, che riconosce alle “capacità civili” (nel senso sovra ricordato) la natura di strumento essenziale nella prevenzione di un’ampia serie di minacce per la sicurezza dell’Unione. A Feira, in particolare, gli Stati membri individuano quattro priorità di intervento nell’ambito PESD, ovverosia polizia, Stato di diritto, amministrazione civile e tutela della popolazione.

L’approccio “europeo” alle politiche di sicurezza (sia interna che esterna) ha natura rigorosamente *integrata*: non si parla mai (95) di gestione puramente civile (o puramente militare) delle crisi, ma sempre e soltanto di *sinergia* tra i diversi livelli e settori di intervento, che necessariamente presentano dei momenti di contatto rispetto ai quali occorre sviluppare forme efficaci di collaborazione.

In questi termini, per “*gestione civile delle crisi*” non si intende un ipotetico monopolio - nelle operazioni in corso - degli apparati non militari, bensì la scelta di incidere innanzitutto sulla formazione degli apparati istituzionali aventi diretta incidenza sulla “società civile” (*in primis* magistratura, Forze di polizia ed organi amministrativi dello Stato), onde promuovere da subito

(94) Ai sensi dell’art. 43 TUE “*Le missioni di cui all’articolo 42, paragrafo 1, nelle quali l’Unione può ricorrere a mezzi civili e militari, comprendono le azioni congiunte in materia di disarmo, le missioni umanitarie e di soccorso, le missioni di consulenza e assistenza in materia militare, le missioni di prevenzione dei conflitti e di mantenimento della pace e le missioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi, comprese le missioni tese al ristabilimento della pace e le operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti. Tutte queste missioni possono contribuire alla lotta contro il terrorismo, anche tramite il sostegno a paesi terzi per combattere il terrorismo sul loro territorio*”.

(95) A riscontro di ciò, si veda anche la Risoluzione del Parlamento UE sulla strategia europea di sicurezza 2005 [doc. 2004/2167(INI) - P6_TA(2005)0133], che al p.to 14 sottolinea la peculiarità ed il plusvalore della PESD, “*résident dans la conjonction des composantes civile set militaires ... l’Union sera à l’avenir de plus en plus confrontée au défi de trouver un bon et juste équilibre entre les éléments militaires et civils pour appliquer les objectifs et l’esprit de la stratégie européenne de sécurité*”; inoltre, al p.to 19, richiama il precedente Rapporto “*A Human Security Doctrine for Europe*” in merito alla pianificazione delle future missioni miste civili/militari UE.

Last, but not least, la **complementarità civile-militare** (e quindi lo specifico plusvalore strumentale delle cd. Forze “ibride”, in grado più di ogni altra di assicurarne la piena realizzazione) viene assunta a **principio-chiave** dell’ordinamento comunitario con l’espresa menzione nel decimo Protocollo al Trattato di Lisbona (pubblicato in GUCE C-115 del 9 maggio 2008, il cui valore giuridico, come è noto, è equivalente a quello della fonte cui accede), laddove “*Recalling that the common security and defence policy is an integral part of the common foreign and security policy; that it provides the Union with operational capacity drawing on civil and military assets ...*”.

l'integrazione delle libertà fondamentali e dello Stato di diritto, nel presupposto che quest'ultimo comprende sicuramente - ma non solo - lo strumento militare, richiedendo, per sopravvivere - una sinergia organica di molteplici capacità operative.

La necessità di una progressiva integrazione tra le capacità civili e militari degli operatori deputati alla sicurezza interna viene infine ribadita, quale tratto caratteristico del sistema, nella *"Stockholm Programme mid-term review"* (doc. n. 15921 del Consiglio UE, in data 13 novembre 2012 (96)).

Parte della dottrina (97) legge nelle modalità di dispiegamento della missione militare *EUFOR-Althea* in Bosnia-Erzegovina del 2004 un primo tentativo del Consiglio UE di dare concreta applicazione al metodo "integrato": inizialmente, infatti, mandati coincidenti si tradussero in due missioni UE, l'EUPM (operazione di polizia, cui hanno partecipato singolarmente vari Corpi di gendarmeria, anche assumendone il comando) e l'EUFOR (operazione militare, alla cui Unità Integrata di Polizia - IPU ha partecipato anche, dal 2007, l'EUROGENDFOR - cfr. *infra*), entrambe impegnate nella lotta al crimine organizzato, nel controllo delle attività criminali e nell'applicazione della legge. Occorre però precisare che tale divisione non rispecchiava alcuna linea di demarcazione (in ambito strategico UE) tra Forze di polizia e Forze militari.

Due anni dopo, nel 2006, in occasione della revisione del mandato EUPM, le due missioni parallele - di polizia e militare - si accordarono per elaborare una serie di linee-guida operative (cd. *"Common Operational Guidelines for EUPM-EUFOR Support to the Fight against Organised Crime"*, poi approvate dal Consiglio (98)), con cui regolare le proprie relazioni con le Forze dell'ordine locali.

In base a tali accordi il coinvolgimento di EUFOR nel controllo delle attività criminali venne limitato all'eventuale supporto operativo alle Autorità locali, previa valutazione - da parte della missione EUPM - della sua legittimità e necessità: tale soluzione, ad avviso degli addetti ai lavori, avrebbe consentito di superare eventuali sovrapposizioni, preservando al contempo natura e caratteristiche dei soggetti coinvolti, per massimizzare le rispettive professionalità.

Il processo di "complementarizzazione" dei settori PESC/PSDC e FSJ (ex

(96) Pubblicato sul sito non istituzionale <http://www.statewatch.org/news/2012/nov/eu-council-stockholm-mid-review-15921-12.pdf>. In particolare, *"In that context but also more generally, more training and more multi-disciplinary cooperation should remain a priority, despite budgetary constraints. There is still a deplorable lack of knowledge at the operational level of what is available in the EU law enforcement toolbox"*.

(97) PENSKA, *Security Governance, Complex Peace Support Operations and the Blurring of Civil-Military Tasks*, in AA.VV., *Rethinking Security Governance: The Problem of Unintended Consequences*, New York 2010, pp. 46 ss..

(98) Consultabili in <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st10/st10769-re01.en06.pdf>. Il documento, del 2006, è stato declassificato nel 2010.

GAI) è in via di consolidamento amministrativo sulla base di una “tabella di marcia” (il Documento ARES [2011] 118322 (99)) elaborata in seno al CMPD (la Direzione “*Gestione e Pianificazione delle Crisi*” del Consiglio (100)) dopo che il 13 maggio 2011 il “Comitato Politico per la Sicurezza” (PSC) aveva preso atto del documento di lavoro congiunto sul “*Rafforzamento dei legami tra gli Attori CSDP (PESD) e FSJ - Proposte per il percorso futuro*” (101).

A tale presa d’atto è seguito il parere favorevole del CIVCOM (23 maggio 2011), che ha riconosciuto la possibilità di raggiungere dei risultati concreti nel breve periodo, sia sull’implementazione di strutture di *Intelligence* europea, sia in relazione alla possibilità di dotare l’UE di adeguate risorse umane e strutture formative con cui perseguire le proprie politiche di sicurezza.

Nella “tabella di marcia”, in particolare, è sempre prevista una rappresentanza bilanciata di esperti dei settori PESD, *in primis* militari, e FSJ (Forze di polizia, organici della magistratura ed altri apparati amministrativi) “*al fine di riflettere la natura interdisciplinare trasversale e globale di tale attività*”. In quest’ottica, nella “*Relazione sull’attuazione della strategia europea in materia di sicurezza*” dell’11 dicembre 2008 (doc. S407/08 (102)), il Consiglio già esortava l’Unione e gli Stati membri, per quanto di competenza, a dispiegare “*Forze di polizia, giuristi e soldati nelle zone instabili del mondo*”.

Per quel che riguarda l’oggetto di questo lavoro, le linee d’azione di maggior rilievo tra quelle indicate nella “tabella di marcia” sembrano essere, nell’**Area 1** (“**Consapevolezza globale della situazione e assistenza in materia di intelligence all’UE**”), la n. 1 (“*Istituire un’attività di polizia orientata all’intelligence per le missioni civili condotte nell’ambito della PESD, tenendo conto inter alia dell’esperienza di Europol in qualità di Agenzia di law enforcement orientata all’intelligence in ambito UE*”); nonché, nell’**Area 2** (“**Scambio di informazioni e mutua assistenza**”), la n. 2 (“*Definire la partecipazione allo sviluppo degli attori dell’area di LSG (in particolare le Agenzie UE come Europol, Frontex ed Eurojust nelle missioni PESD. Sottoazione: concepire ed elaborare norme e metodologie chiare di cooperazione fra le missioni PESD ed i servizi di law enforcement degli Stati membri dell’UE ...*”), la n. 3 (“*Elaborare proposte per lo sviluppo della cooperazione fra le strutture EEAS e l’Icpo-Interpol in un più ampio contesto di cooperazione fra la PESD e l’area di LSG ... Sottoazione: definire un accordo quadro fra l’UE [HR/VP] e l’Icpo-Interpol per le missioni e le operazioni PESD*”), la n. 4 (“*Analizzare ed individuare ambiti di cooperazione globale [scambio di informazioni e assistenza*

(99) Reperibile sul sito (non istituzionale) <http://www.statewatch.org/news/2012/jan/eu-council-psc-csdp-fsj-15562-11.pdf>.

(100) In inglese “*Crisis Management and Planning Directorate*”: per un’introduzione si veda <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/csdp-structures-and-instruments/cmpd>.

(101) Doc. ARES (2011) 549943 del 6 maggio 2011.

(102) Scaricabile da <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/newsWord/it/reports/104641.doc>.

reciproca] al fine di rafforzare i legami tra le attività PESD a livello strategico e operativo e le agenzie UE [Europol, Eurojust, Frontex] incluso il potenziamento della cooperazione e dello scambio di informazioni nella fase iniziale della pianificazione PESD”), la n. 5 (“Migliorare la cooperazione fra le missioni PESD ed Europol ... individuare gli ostacoli alla cooperazione fra le missioni di polizia PESD ed Europol ... valutare possibili settori di cooperazione”).

Nell’**Area 4 (“Miglioramento della cooperazione in materia di pianificazione delle azioni esterne UE”)**, la linea d’azione n. 1 (“Sviluppare proposte per il miglioramento del processo di pianificazione delle missioni civili CSDP, per l’individuazione delle interconnessioni e per il sostegno delle attività di CSDP e FSJ, ponendo l’attenzione anche sulle questioni in materia di sicurezza interna [ad es. lotta contro il terrorismo, tratta di esseri umani, ecc.]”).

Infine, nell’**Area 5 (“Capacità: risorse umane e formazione”)** le linee d’azione n. 6 e 7 (“... Migliorare le disposizioni concernenti le missioni CSDP civili con risorse umane qualificate provenienti dal settore FSJ [comprese le Agenzie UE] ... favorire il rafforzamento temporaneo delle missioni CSDP con expertise specifico di squadre FSJ e/o attori FSJ individuali degli Stati membri ... proposte di nuovi metodi per il coordinamento di programmi di formazione tra Cepol, ESDC, ENTRI, Europol, Eurojust e Frontex ... proposte per la partecipazione incrociata degli attori CSDP e FSJ nei loro rispettivi eventi di formazione”).

La “tabella di marcia” muove dall’esigenza di superare la sostanziale assenza di dialogo tra gli attori istituzionali del settore PESC/PSDC (nel testo del documento si usa ancora l’acronimo PESD) e del FSJ, data dalla resistenza delle componenti “civili” ad aprirsi ad una collaborazione paritaria con quelle militari (problema avvertito anche in sede di missioni ONU), come pure da carenze formative dei contingenti di polizia nazionali, generalmente non preparati a svolgere attività operativa in contesti atipici caratterizzati - se non da un vero e proprio stato di guerra - perlomeno dalla dissoluzione dello Stato di diritto. Scenari, questi ultimi, che - analogamente al consolidamento delle strutture democratiche civili - rientrano nell’ambito elettivo della PESC, le cui metodologie operative sono risultate essere, all’atto pratico, poco integrabili con gli *standard* procedurali delle Forze di polizia tradizionali (con la sola eccezione, riscontrata dalla dottrina, delle cd. Forze “ibride” (103).

Sul versante militare, per contro, si è tentato - soprattutto a livello nazionale (104) - di incorporare, all’interno della linea di comando, delle unità esterne dotate di specifiche professionalità civili in grado di interloquire con

(103) In argomento cfr. CHEVREL-MASSERET, *La gendarmerie, acteur paradoxal de la «sécurité intérieure-extérieure»*, in *Revue Internationale et Stratégique* 3/2005, pp. 57 ss..

(104) Nel caso italiano (ma analoghi strumenti sono utilizzati anche all’estero) si è ricorsi alla “Riserva Selezionata” di cui all’art. 674 D.lgs 15 marzo 2010, n. 66.

attori non militari, in scenari spesso ostili; correlativamente, come già anticipato, alcuni Stati hanno invece optato per generalizzare il modello “ibrido” delle Forze di gendarmeria, istituendo nel 2004 l’EUROGENDFOR (altresi detta “Forza di Gendarmeria Europea”, espressamente qualificata, all’art. 3 lett. “a” del Trattato di Velsen, come “Forza di polizia multinazionale **a statuto militare**” (105)) quale strumento abilitato ad intervenire sia nello spazio comune europeo, sia sul piano internazionale.

E) IL TEMA DELLA PUBBLICA SICUREZZA TRA FONTI INTERNAZIONALI E COMUNITARIE. IL “MODELLO EUROGENDFOR”.

La riconducibilità di EUROGENDFOR anche al settore della pubblica sicurezza dell’Unione Europea emerge in modo inequivoco dal *Preambolo* del Trattato istitutivo, laddove - richiamati i fondamenti giuridici della PESC/PESD - si individua lo scopo dell’accordo nel “*contribuire allo sviluppo dell’Identità Europea di Sicurezza e Difesa e rafforzare la Politica Europea di Sicurezza e di Difesa comune*”.

EUROGENDFOR non è però un organismo dell’UE, bensì una struttura ausiliaria, concepita da singoli Stati membri nell’ambito di una “cooperazione rafforzata” (106) in ambito PESC/PSCD e, come tale, sottratta al processo di (parziale) comunitarizzazione che dopo il Trattato di Lisbona (2009) ha interessato anche il “Secondo Pilastro” dell’Unione, nel cui ambito avrebbe dovuto originariamente inserirsi.

Le ragioni di ciò sono frutto delle contingenze del momento.

L’intento iniziale di collocare tale strumento in seno all’UE, facendolo diventare una delle capacità della PESC utilizzabile indifferentemente dalla componente militare come da quella civile, dovette fare i conti con la circostanza che, all’epoca, solo cinque Stati membri disponevano di Forze di gendarmeria in grado di assolvere l’intero spettro delle missioni (civili e militari) di polizia. Il progetto avrebbe quindi escluso tutti gli altri *partners*, col rischio di creare un diffuso sentimento di sfavore, soprattutto da parte di quei Governi (Gran Bretagna, Germania ed alcuni Stati scandinavi (107)) che

(105) Forza “multinazionale” e non “sovranzionale” (con le note differenze giuridiche che ne derivano), come invece erroneamente riportato da alcuni commentatori.

(106) Nel Rapporto della *Commissione Affari Esteri, Difesa e Forze Armate* del Senato francese [docc. 669 (2009-2010) e 99 (2011-2012)] sulla ratifica del Trattato di Velsen, si precisa che «*Cette Force n’est pas un organisme de l’Union Européenne, mais une coopération intergouvernementale, une sortie de “coopération renforcée”*». In argomento cfr. anche DIAZ ALCANTUD, *EGF, Una nueva herramienta para las operaciones de gestion de crisis, Cuadernos de la Guardia Civil XXXVII/2008*, pp. 67 ss.

(107) Sui rilievi posti da tali Paesi all’eventuale sottoposizione delle Forze di polizia IPU/EU-CIVPOL ad un comando militare, cfr. POINCIGNON, *European Union Civilian Policing. Foreign Policy Action or Internal Security Tool?*, *The Quarterly Journal* 2/2003, pp. 116 ss.. La questione è poi stata risolta in senso affermativo, seppur in via eventuale, dal *Comprehensive concept for Police Substitution Missions* del 2002 (doc. 8655/1/02 REV 1, rivisto nel 2003 e declassificato nel 2010, pubblicato su <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/st08/st08655-re05.en02.pdf>).

non solo non disponevano di gendarmerie, ma concepivano gli strumenti di polizia esclusivamente in chiave civile (108).

(108) Le Forze di gendarmeria generalmente non sono presenti negli ordinamenti anglosassoni (con la parziale eccezione del Canada) e scandinavi, il che non consente di comparare *de plano* - in un ideale rapporto costi/benefici - i vari sistemi operativi attualmente in essere nell'area UE. Nel Canada è presente la *Royal Canadian Mounted Police* (in francese *Gendarmerie Royale du Canada*), un organismo di polizia altamente specializzato (attualmente di circa 20.000 unità, più 9.000 ausiliari civili) sorto nel 1872 quale Corpo militare di polizia a cavallo, deputato a presidiare le praterie nell'ovest del Paese a ridosso degli Stati Uniti e ad amministrare la giustizia, relativamente ai reati minori. Tale *status* è stato successivamente abbandonato, pur mantenendo invariata la struttura organizzativa e disciplinare (a carattere militare: cfr. <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/R-10.pdf>), nonché la caratteristica natura di Forza di polizia al contempo federale, provinciale - con l'eccezione di Québec ed Ontario - e municipale.

Alcuni Autori riconducono alle Forze di gendarmeria anche la *United States Coast Guard* (Guardia Costiera), la quinta - e più piccola (circa 42.000 unità) - Forza armata degli USA (dipendente, in tempo di pace, non dal Dipartimento della Difesa, bensì dal *Department of Homeland Security*), i cui compiti attingono la tutela dei cittadini, dell'ambiente, degli interessi economici e di sicurezza degli Stati Uniti in ogni regione marittima dove possano essere a rischio, comprese le acque internazionali, le coste, i porti e le vie d'acqua interne. Non a caso, del resto, a questa Forza non si applica il *Posse comitatus act* del 18 giugno 1878 (doc. 18 USC 1385), che fa divieto alle polizie militari federali USA - ma non anche, per contro, alle eventuali polizie civili a *status* militare - di esercitare poteri riservati alle polizie ordinarie dei singoli Stati federati ed agli ufficiali civili locali di polizia. Un discorso a parte vale anche per l'*Alaska State Defense Force* ("Forza per la Difesa dello Stato dell'Alaska") la cui sezione di polizia agisce come polizia dello Stato.

In Germania la *Landjäger* territoriale perse di fatto ogni rilevanza con la riconduzione, nel 1936, delle Forze di polizia in seno alle strutture civili del partito al potere, tramite la creazione di una struttura comune (l'*Ordnungspolizei*). Ciò per effetto dei Tgb n. O/S n. 1/36 v. e Tgb n. O/S n. 2/36 v. del 26 giugno 1936, che posero la Forza civile di polizia (*Schutzpolizei*) e la gendarmeria sotto il diretto comando del *Reichsführer SS* (l'*Allgemeine-SS*, va ricordato, era un'organizzazione civile, seppur strutturata in forme paramilitari). Nel 1938 vi si aggiunse la Polizia antincendio (*Feuerschutzpolizei*) e nel 1942 le Forze di protezione civile. In argomento cfr. SCHWEGEL, *Der Polizeibegriff im NS-Staat: Polizeirecht, Juristische Publizistik und Judikative 1931-1944*, Tübingen 2005. Alla fine della guerra non venne più ripristinata, in ragione dell'intervenuta *summa divisio* istituzionale che riservava allo Stato centrale l'ordinamento delle Forze armate, devolvendo di converso ai *Länder* (sprovvisti di attribuzioni nel settore militare) le più rilevanti competenze di polizia. Va però ricordato che sino all'entrata in vigore della riforma della *Bundesgrenzschutzgesetz*, disposta con legge federale del 19 ottobre 1994 (in BGB 1, I, 2978-2979), i membri della *Bundesgrenzschutz* (Polizia di frontiera), dalla quale derivò, nel 2005, l'odierna *Bundespolizei*, avevano lo *status* di combattenti militari.

Negli Stati dell'Europa continentale, invece, lo sviluppo, a decorrere dal XVIII secolo, delle moderne gendarmerie rappresentò - per la loro capillare presenza sul territorio quali rappresentanti dello Stato a tutela della sicurezza pubblica - un elemento decisivo nel mutamento dei tradizionali rapporti tra il potere centrale e le periferie, sino a quel momento connotato da radicale separatezza. Una caratteristica che trova rinnovata eco nelle politiche di sicurezza "di prossimità" recentemente entrate nel lessico corrente, ma fin dall'origine peculiarità dei Corpi in questione.

In argomento si vedano BONATESTA (a cura di), *Gendarmerie e polizie dei maggiori Paesi europei*, Roma 1972; DIEU, *La Gendarmerie, secrets d'un corps*, Paris 2002, pp. 195ss.; LUC, *Gendarmerie, État et Société au XIX siècle*, Paris 2002 e BROUILLET, *De la Maréchaussée à la Gendarmerie*, cit. Per il Regno di Sardegna, cfr. il *Preambolo delle Regie Patenti* del 13 luglio 1814. Sempre in argomento, SIMON, *Cambiamenti nella concezione della sicurezza e origine della polizia moderna nel XVIII secolo*, in AA.VV. (a cura di ANTONIELLI), *La polizia in Italia e in Europa: punto sugli studi e prospettive di ricerca*, Soveria Mannelli 2006, pp. 65 ss. nonché LORGNIER, *La Marechaussée, une institution de police et de justice en Flandres 1679-1790*, Lille 1980.

D'altra parte, i complessi meccanismi decisionali della PESC, fondati sulla regola dell'unanimità, non assicuravano una rapida definizione del progetto, per cui si decise, alla fine, di seguire il modello già utilizzato per creare la cd. "*Forza Operativa Europea di Reazione Rapida*" (EUROFOR), sottoscrivendo una dichiarazione d'intenti politica che consentisse l'immediata realizzazione della struttura comune, da recepire successivamente in un apposito Trattato aperto all'adesione di terzi. EUROGENDFOR nasce quindi da un ordinario accordo *internazionale* multilaterale (109) che ricalca, quanto a stato del personale ed immunità, le tradizionali previsioni dei precedenti Trattati in materia di difesa e di pubblica sicurezza (si vedano, a titolo d'esempio, gli artt. 7 ed 8 dello *Status of Force Agreement NATO* (110)). Circo- stanza che smentisce la tesi di chi legge negli articoli 21-23, nonché 28 e 29 del Trattato di Velsen una deroga ai principi dello Stato di diritto, se non addirittura lo spunto per giustificare un futuro scioglimento dei vari Corpi di gendarmeria in Europa (111).

Del resto, l'entrata in vigore del Trattato non ha comportato alcuna diretta modifica degli ordinamenti degli Stati membri, come invece è avvenuto, ad

(109) Sebbene si menzioni normalmente il solo Trattato finale istitutivo, la genesi di EURONGENDFOR è più risalente: il primo progetto di costituzione data infatti all'ottobre 2003, in occasione di una riunione informale a Roma dei Ministri della Difesa dell'Unione Europea, nel corso della presidenza italiana, col decisivo contributo della delegazione francese. La cd. "Gendarmeria Europea", strutturata sul modello dell'Arma dei Carabinieri e delle sue MSU, nacque l'anno successivo da un accordo informale (dichiarazione d'intenti) sottoscritto a Noordwijk il 17 settembre 2004 tra Italia, Francia, Spagna, Paesi Bassi e Portogallo, che stabilirono la sede del Quartier generale in Vicenza (operativa dal 23 gennaio 2006); solo in seguito, il 18 ottobre 2007, venne sottoscritto tra gli stessi Stati fondatori il Trattato di Velsen, composto di 42 articoli, che disciplina compiti e potestà dell'EUROGENDFOR. Sull'argomento, cfr. MONGRENIER, *Les enjeux géopolitiques du projet français de défense européenne*, Paris 2006, nonché TAYLOR OF BOLTON-COSIDO GUTIERREZ, *Le rôle de la Force de gendarmerie européenne*, Bruxelles 2006 (rapporto presentato per conto della Commissione Difesa UE, in occasione della 52ª Sessione dell'Assemblea Interparlamentare Europea di Sicurezza e Difesa) e STER, *La Force de gendarmerie européenne*, in *Rev. Gendarmerie Nationale* n. 215, 2005, pp. 5 ss. Per un'introduzione divulgativa, si veda la pubblicazione istituzionale su <http://www.eurogendfor.org/eurogendfor-library/download-area/eurogendfor-book/eurogendfor-book>.

(110) Contenuto nella Convenzione di Londra del 19 giugno 1951, è reperibile *online* all'indirizzo http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17265.htm.

(111) Tale tesi trova smentita proprio nel Trattato di Velsen, che impegna gli Stati aderenti a fornire (e dunque a disporre di) una Forza militare che ordinariamente svolga tutte le tipiche attività di polizia "civile"; per contro i Paesi che siano solamente "*dotati di una Forza che abbia statuto militare ed alcune competenze di polizia*" (ad es. la Germania o l'Austria con i *Feldjäger*, ovvero la polizia militare della Repubblica Ceca, etc.), non potrebbero partecipare a pieno titolo al Trattato, ma (al più) "*richiedere lo status di Partner*". Ne discende - per rimanere al caso italiano - che un ipotetico scioglimento dell'Arma dei Carabinieri, ovvero la sua smilitarizzazione o anche solo il venir meno delle sue competenze generali di polizia civile potrebbero a rigore prestarsi anche ad una censura di costituzionalità (per violazione dell'art. 117 comma primo Cost.) stante l'assunzione, da parte dell'Italia, di precisi impegni internazionali conseguenti alla ratifica - in qualità di *membro effettivo* - del Trattato di Velsen (con legge 14 maggio 2010, n. 84: principio consolidato all'art. 155, secondo alinea del D.lgs 15 marzo 2010, n. 66, a seguito della modifica impressa dall'art. 1, comma 1, lett. "z" del D.lgs. 24 febbraio 2012, n. 20).

esempio, con il Trattato Nord-Atlantico (112), del quale, peraltro, non è mai stata revocata in dubbio la compatibilità costituzionale.

EUROGENDFOR non è una sorta di polizia sovranazionale avente titolo ad interferire negli ordinari compiti di P.S. degli Stati membri, ma solamente una Forza di reazione rapida che si raccoglie, all'occorrenza, intorno ad un Quartier generale (l'unica struttura permanente di tale organismo, composta da una trentina di ufficiali), da impiegare - previa formale richiesta di chi intenda avvalersene e previo consenso degli Stati aderenti alla Forza - nelle aree di crisi, a copertura dell'intero spettro delle operazioni di polizia (113).

EUROGENDFOR ha acquisito autonoma personalità giuridica con l'entrata in vigore, il 1° giugno 2012, del Trattato di Velsen, a seguito della ratifica francese del precedente 26 aprile (114); contestualmente è venuto meno ogni ostacolo al perfezionamento delle ulteriori procedure di ratifica della Convenzione da parte degli Stati non fondatori (*in primis* la Romania (115)). Sino a quel momento l'operatività della Forza era stata comunque assicurata sulla base dell'iniziale *Dichiarazione d'intenti* sottoscritta dalle parti contraenti, il cui contenuto in gran parte coincideva con il testo del successivo Trattato.

Le funzioni operative di EUROGENDFOR vengono ricondotte dalle stesse Istituzioni comunitarie al settore PESC/PSDC, in ragione di quanto indicato nel Trattato istitutivo e nella "*Dichiarazione d'intenti*" di Noordwijk (17 settembre 2004), che parla di "*contribuer au développement de la Politique européenne de Sécurité et de Défense (PESC/PSDC) et à la creation d'un espace de liberté, de sécurité et de justice (GAI/FSJ)*" nell'ambito delle missioni di polizia e di gestione di situazioni di crisi.

Ciò viene confermato nella "*Dichiarazione di Warnsveld*" (25 ottobre 2004 (116)) dei Capi di polizia europei, che non solo riconosce il ruolo centrale delle Forze "ibride" (*recte*, delle gendarmerie) in seno alla PESC/PESD (ESDP, in inglese), ma pure auspica una futura affiliazione di Stati e Forze allora non partecipanti all'accordo: "*They underlined the important contribution the EGF*

(112) In particolare, modificando la competenza costituzionale degli organi interni dello Stato (Governo e Parlamento) prevista all'art. 78 Cost: si pensi alla facoltà di autorizzare l'impiego di missili a testata nucleare, che venne attribuita, sulla base di una semplice risoluzione del Consiglio dei Ministri NATO (la cd. "*Double-Track*" Decision adottata il 12 dicembre 1979), ad un organo diverso da quelli costituzionali italiani; oppure - stavolta in ambito UEO - all'attribuzione di poteri di emergenza ad organi diversi da quelli parimenti previsti nella Costituzione.

(113) Per un'introduzione, cfr. PARIS, *La Gendarmeria Europea*, in RID 4/2005.

(114) Con votazione del 28 febbraio 2012 il Senato francese aveva approvato in via definitiva il progetto di legge n. 97 relativo alla sua autorizzazione. Cronologia su http://www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/creation_eurogendfor.asp. Gli strumenti di ratifica del Trattato sono pubblicati sul sito istituzionale del Ministero degli Esteri dei Paesi Bassi, all'indirizzo <http://www.minbuza.nl/en/key-topics/treaties/search-the-treaty-database/2007/10/011496.html>.

(115) Sulle modifiche strutturali impresse alla gendarmeria romena per assicurare il rispetto dei principi OSCE ed UE si veda PETA, *Aspecte privind dezvoltarea și adaptarea Jandarmeriei Române la cerințele Europene*, in *Studii de Securitate Publică*, vol. I n. 4/2012, pp. 269 ss..

can make to the ESDP by making available a capacity for the more demanding scenarios and for rapid deployment. The Chiefs of Police stressed the need to explore further the possibilities of close affiliation of EU Member States not currently participating in the EGF”.

La piena operatività della Forza anche in seno ad una gestione puramente “civile” della crisi trova conferma nella recente richiesta (21 dicembre 2011) - rivolta dal Comandante della Missione al CIMIN - di autorizzare la partecipazione di EUROGENDFOR ad EULEX-Kosovo e ciò, significativamente, proprio sulla base legale della “*Council Joint Action*” 2008/124/CFSP del 4 febbraio 2008 (a scanso di equivoci, va ricordato che EULEX-Kosovo è una missione di “*Rule of Law*” e non militare (117)).

Più in generale, la rilevanza delle Forze “ibride” (o di gendarmeria) nelle politiche di sicurezza interna dell’Unione trova sanzione nel già richiamato *Annesso II* dell’*Allegato VI* delle dichiarazioni conclusive della Presidenza del Consiglio Europeo di Nizza (7-9 dicembre 2000 (118)), in merito al “concetto di Forze di polizia” (*Concept of Police Forces*); identico principio viene ribadito nel “*Presidency report to the Göteborg European Council on European Security and Defence Policy*” dell’11 giugno 2001 (doc. 9526/1/01 COSDP 142 (119)), nel significativo contesto (“*Police Action Plan*”) della “***interoperability of police Forces participating in EU police operations, including those for common equipment, administration and logistical support, and the development of a common vocabulary and guidelines for international policing.*** (NB: ***The term police forces covers both police Forces with civilian status and police Forces of gendarmerie type***)”.

Questi presupposti generali sono poi stati formalizzati negli “*EU selection criteria for police officers*” del 2001 (120).

A sua volta, anche il Parlamento Europeo dava atto, nella propria “*Riso-*

(116) Analoga dichiarazione venne resa dai Ministri degli Esteri dell’Unione a Bruxelles (22 novembre 2004), evidenziando la particolare funzionalità dello *status* militare dei componenti di EUROGENDFOR “*for the more demanding scenarios and for rapid deployment in order to guarantee public security and public order*”, ed auspicandone l’allargamento. Entrambi i documenti sono pubblicati su http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/82760.pdf.

(117) Come precisato all’art. 2 (*Mission Statement*) della *Joint Action* 2008, pubblicata su GUCE L-42 del 16.2.2008.

(118) La versione ufficiale del documento è pubblicata *online* sul portale del Consiglio Europeo (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00400-r1.%20ann.en0.htm). La portata di questa precisazione - in virtù del contesto in cui si colloca - è di estrema importanza, se si pensa che dal Consiglio Europeo di Nizza è scaturita la “Carta dei Diritti Fondamentali dell’UE”, il cui valore giuridico è analogo a quello dei Trattati costitutivi dell’Unione (ex art. 6 TUE).

(119) Documento, classificato come “limitato”, pubblicato *online* su <http://www.bits.de/CESD-PA/16-06-01.pdf>.

(120) “*EU selection criteria for police officers, their equipment, and requirements for their training in the context of civilian crisis management*”, doc. 5038/3/01 ENFOPOL 1 REV 3 COR 1, 2-7 maggio 2001.

luzione sulla *Strategia Europea di Sicurezza*” del 14 aprile 2005 (121), di come la dimensione “civile” delle politiche di gestione delle situazioni di crisi avesse trovato uno sviluppo cruciale nell’istituzione di una “Gendarmeria Europea” (EUROGENDFOR) - evidenziando “*l'utilité particulière de cette Force pour assurer la transition entre une phase d'opérations purement militaires pour l'essentiel et une phase mixte ou purement civile*”, il tutto alla luce della “*nécessité de développer une culture de sécurité européenne par une mise en oeuvre efficace du concept de formation de l'Union dans la PESD qui augmente l'interopérativité entre tous les acteurs engagés dans la gestion des crises par l'Union*”.

EGF, lo ricordiamo, è aperta solo all’apporto di personale di polizia ad ordinamento militare, in ragione delle peculiarità operative e della flessibilità “*multilevel*” che lo caratterizzano.

Flessibilità che trova espressione nell’art. 4 del Trattato di Velsen, secondo cui “*Eurogendfor deve essere in grado di coprire l'intera gamma delle missioni di polizia, tramite la sostituzione o il rafforzamento, durante tutte le fasi di un'operazione di gestione della crisi. 2. Le Forze EGF possono essere poste indifferentemente alle dipendenze dell'autorità civile o del comando militare*”, in base alle missioni loro concretamente assegnate (122).

Sono però forse le considerazioni svolte il 23 gennaio 2006 dall’Alto Rappresentante PESC (123) a meglio rappresentare la dimensione europea delle Forze di gendarmeria: “*Une des principales conclusions de la Stratégie européenne de sécurité concerne la nécessité pour l'Europe de se doter de capacités les plus performante set mieux adaptées pour répondre aux défis et aux menaces dans le monde. Dans ce contexte, la Force européenne de gendarmerie est un instrument des plus pertinents. Les Forces de gendarmerie, capables à la fois de remplir des missions de police et d'opérer efficacement dans des structures militaires, sont en effet une composante utile dans le cadre de l'approche mul-*

(121) Reperibile in versione integrale sul n. 87 del *Chaier de Chaillot*, Paris 2006, pp. 65 ss. (cfr. anche <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp087f.pdf>).

(122) Nel testo ufficiale “*The EGF must be capable of covering every aspect of crisis response operations: - during the initial phase of the operation, the EGF could enter the theatre along with the military force in order to perform its police tasks; - during the transitional phase, EGF could continue its mission alone or together with a military force, facilitating co-ordination and co-operation with local or international police units; - during the military disengagement phase, this force could facilitate the handing over of responsibilities to civilian authorities and agencies taking part in the co-operation efforts, if necessary. During crisis prevention, the EGF could be deployed on its own or jointly with a military force. In accordance with the mandate of each operation, the EGF will perform a broad spectrum of activities related to its own police capability, such as: - performing security and public order missions; - monitoring of and advice for local police in their day-to-day work, including criminal investigation work; - conducting public surveillance, traffic regulations, border policing and general intelligence; - performing criminal investigation work, covering detection of offences, tracing of offenders and their transfer to the appropriate judicial authorities; - protecting people and property and keeping order in the event of public disturbances; - training of police officers as regards international standards; - training of instructors, particularly through co-operation programmes*”.

(123) Trascritte in *Cahier de Chaillot* n. 98, ISS Paris 2007, p. 17.

tidisciplinaire qui est la notre en matière de gestion des crises. Et ce d'autant plus que la coopération civilo-militaire est devenue un élément-clé dans ce domaine. L'initiative annoncée il y a deux ans et qui deviant aujourd'hui une réalité est donc un atout pour la Politique européenne de sécurité et de défense" (124).

In quanto composta da Forze di gendarmeria, EUROGENDFOR è predisposta per svolgere, in ogni sua componente, indifferentemente compiti civili e militari, senza soluzione di continuità, nel rispetto dei principi di diritto promossi dall'Unione Europea e dall'OSCE.

Tale interdisciplinarietà viene ribadita nel successivo comma 3 dell'art. 4: *"Eurogendfor potrà essere utilizzata al fine di: a) condurre missioni di sicurezza e ordine pubblico; b) monitorare, svolgere consulenza, guidare e supervisionare le forze di polizia locali nello svolgimento delle loro ordinarie mansioni, ivi compresa l'attività d'indagine penale; c) assolvere a compiti di sorveglianza pubblica, gestione del traffico, controllo delle frontiere e attività generale d'intelligence; d) svolgere attività investigativa in campo penale, individuare i reati, rintracciare i colpevoli e tradurli davanti alle autorità giudiziarie competenti; e) proteggere le persone e i beni e mantenere l'ordine in caso di disordini pubblici; f) formare gli operatori di polizia secondo gli standard internazionali; g) formare gli istruttori, in particolare attraverso programmi di cooperazione"*.

Infine, EUROGENDFOR può essere messa a disposizione tanto dell'Unione Europea (UE) quanto delle Nazioni Unite (ONU), dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE), dell'Organizzazione del Trattato Nord-Atlantico (NATO) e di altre organizzazioni internazionali o coalizioni specifiche (art. 5). Per far ciò, ovviamente, deve rispettare gli *standards* operativi e qualitativi di tali organizzazioni internazionali, *in primis* le linee-guida (sovra ricordate) elaborate dall'OSCE.

La circostanza poi che EGF sia potenzialmente a disposizione anche organismi diversi dall'UE non ne contraddice la natura "europea" (125) ma è

(124) Al riguardo, IOANNIDES (*Le capacità civili dell'UE*, cit., p. 33) nota come *"In aggiunta all'impiego delle Unità Integrate di Polizia (IPU), la Forza di Gendarmeria Europea (EGF) ... rappresenta anch'essa un importante fattore nel momento in cui si prendono in considerazione gli sforzi fatti verso una gestione integrata delle crisi e lo sviluppo della cooperazione civile-militare. Ciò è vero in special modo per ciò che concerne il percorso intrapreso dall'UE verso la definizione di pacchetti di capacità (capability packages) multi-funzionali con il dispiegamento di questi due organismi in parallelo con missioni civili sotto egida PESD (principalmente missioni di polizia). Le IPU e la EGF sono ritenute in grado di facilitare una transizione più agevole dalla fase militare a quella civile di supporto alle operazioni di pace e di limitare il problema dei soldati che intraprendono missioni civili di polizia nell'ambito della gestione delle crisi"*. La questione è specificamente affrontata anche da HILLS (*The Inherent Limits of Military Forces in Policing Peace Operations*, in *International Peacekeeping*, Vol. VIII, 3/2001, pp. 79-98).

(125) Sebbene nata da un accordo internazionale, EUROGENDFOR ha natura esclusivamente "europea", come ribadito dagli artt. 42, 43 e 44, che limitano agli Stati membri dell'UE la possibilità di aderire alla Forza; lo *status* di osservatore (attualmente la Turchia) è invece attribuito agli Stati candidati all'adesione all'UE.

coerente, ad esempio, con il rapporto “integrato” che lega le politiche di sicurezza “esterna” dell’Unione a quelle della NATO, ribadito nella dichiarazione congiunta del 2002 (126) nella quale vengono enunciati sei principi fondamentali - tra cui la cooperazione o *partnership* (127) - implicanti il “mutuo rinforzo” delle attività per la gestione delle crisi. *A latere* dell’autonomia del processo decisionale di UE e NATO si prevede infatti lo “sviluppo coerente di requisiti di capacità militari compatibili e che si rafforzano reciprocamente, comuni alle due organizzazioni”.

Conformemente al principio generale di diritto che nettamente distingue la sfera (e gli organi) dell’indirizzo politico da quella dell’esecuzione operativa, laddove venga chiamata ad agire in ambito PESC/PSDC l’EUROGENDFOR opera sotto il controllo del CPS (“Comitato Politico e di Sicurezza” del Consiglio UE).

La “matrice europea” della struttura è stata ribadita in occasione del Summit UE/USA di Praga (5 aprile 2009): nel puntualizzare la posizione comune sulla crisi afghana, il Consiglio UE ha ribadito che “*Le sommet d’hier de l’OTAN a une nouvelle fois confirmé notre engagement à long terme de stabiliser la situation en Afghanistan, et la déclaration du sommet a mentionné le rôle de la Force de gendarmerie européenne (128) et mis l’accent sur les activités d’entraînement mises en oeuvre par la mission de police de l’Union Européenne, EUPOL, en Afghanistan*”.

Ancora - nell’Allegato 5 alle Conclusioni del Consiglio Europeo di Bruxelles (18-19 giugno 2009) - “*Le Conseil européen souligne l’importance du projet de déploiement de la Force de gendarmerie européenne en Afghanistan dans le cadre de la mission OTAN de formation en Afghanistan (NTM-A), qui constituera une initiative complémentaire visant à renforcer les capacités de la police*” (129).

(126) *EU-NATO Declaration on ESDP* (<http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-142e.htm>) del 16 dicembre 2002. Sui rapporti UE-ONU si veda TARDY, *EU-UN cooperation in peacekeeping: a promising relationship in a constrained environment*, in *Cahier de Chaillot* n. 78, Paris 2005, pp. 49 ss..

(127) La *partnership* è stata definita con l’accordo *Berlin plus* del marzo 2003, che permette all’UE di utilizzare strutture, meccanismi e risorse della NATO per condurre operazioni militari nel caso quest’ultima non voglia intervenire. Inoltre è stato sottoscritto un accordo che regola lo scambio e la gestione di informazioni e di materiale sensibile tra l’UE e l’Alleanza Atlantica. Per un approfondimento si vedano COMELLI-PIROZZI, *La cooperazione tra l’Unione europea e la Nato*, Roma 2007 (http://www.iai.it/pdf/Oss_Transatlantico/69.pdf), nonché ARMITAGE-MOISAN, *Constabulary Forces and Postconflict Transition: The Euro-Atlantic Dimension*, *Strategic Forum* n. 218/2000.

(128) Che in tale contesto opera sotto egida NATO, dal 2009. Come già in Bosnia, alla Missione di polizia UE (EUPOL) hanno invece partecipato le singole Forze di gendarmeria nazionali, impegnate nell’addestramento proprio delle Forze civili di polizia (l’*Afghan National Police - ANP*) e l’*Afghan Border Police - ABP*). Ai Carabinieri italiani è stata assegnata anche la formazione dell’*Afghan National Civil Order Police* (ANCOP), strutturata come Forza a competenza “ibrida”.

(129) I testi delle dichiarazioni ufficiali rese nel Consiglio Europeo di Bruxelles e nel Summit sono pubblicati nel decimo volume di “*Sécurité et défense de l’Union européenne - Textes Fondamentaux 2009*”, pubblicato nel 2010 dall’ISS (*Institut d’Études de Sécurité Union Européenne*), Agenzia autonoma dell’UE succeduta nel 2002 all’IESUE.

In termini più generali, parlando del rapporto tra le missioni multinazionali NATO e la PESD in occasione della riunione dei Ministri degli Esteri e della Difesa del 10 novembre 2008 a Bruxelles (130), l'Alto Rappresentante per la PESD sottolineava la necessità di più strette relazioni *“with some of these formations (e.g. the Eurocorps and the European Gendarmerie Force). This could be in the form of information exchange, involvement in exercises, and common workshops or meetings. In the end it will lead to better preparation of and participation in these Multinational Forces in our ESDP operations”*. La fungibilità operativa di EUROGENDFOR è dunque coerente non solo con le politiche integrate di sicurezza dell'UE, ma pure con il tradizionale rapporto (131) tra le Forze di quest'ultima e quelle della NATO, considerate *“separate, ma non separabili”*.

Da quanto sopra evidenziato possono essere individuati alcuni primi tratti qualificanti di un ipotetico “modello ordinamentale europeo” della pubblica sicurezza, desumibili dalle fonti normative sovranazionali.

In primo luogo la natura integrata e multipolare del “sistema sicurezza” europeo, se da un lato favorisce ed esalta le Forze e gli operatori a capacità “ibride” o multidisciplinari, non presuppone assolutamente l'unicità (o comunque l'uniformità (132)) dei soggetti destinati a dare attuazione alle politiche di settore, bensì - al contrario - una pluralità di operatori e competenze, delle quali va però assicurato l'esercizio armonico e complementare, al fine di perseguire determinati obiettivi comuni.

Questi ultimi vengono individuati dagli organi di indirizzo politico (per l'UE il Consiglio Europeo, ed in chiave più operativa il Consiglio), che si avvalgono - come vedremo - di strutture ausiliarie intermedie per assicurarne un'esecuzione coerente ed efficace da parte dei soggetti di cui sopra, mediante l'esercizio della funzione di coordinamento.

In estrema sintesi, dunque, l'ordinamento comunitario - che in ciò mutua un principio costituzionale comune agli Stati membri (in Italia disciplinato con i D.lgss 31 marzo 1998, n. 80 e 30 marzo 2001, n. 165 nonché con legge 4 marzo 2009, n. 15) - presuppone una netta distinzione tra gli organi competenti ad effettuare le scelte di indirizzo politico (la cd. Autorità di governo, o *Civil Authority*) e quelli invece deputati a darvi diretta esecuzione (gli operatori del “settore sicurezza” quali Forze dell'ordine, Forze armate, personale del

(130) Testo pubblicato in *Cahier de Chaillot* n. 117, ISS Paris 2009, p. 423.

(131) Si veda ROBINSON, *The European Union's Headline Goal*, CDI Washington 2002. Nell'attuale modello di sicurezza, infatti, le stesse Forze e capacità costituiscono le basi dell'impegno sia dell'UE che dell'Alleanza Atlantica, anche se parte di esse potrebbe essere destinata esclusivamente all'Unione Europea, se necessario.

(132) Uniformità che del resto contraddirebbe il principio generale - proprio di tutti i settori di intervento dell'Unione ed avente carattere “costituzionale” - non solo della sussidiarietà, ma prima ancora del rispetto delle tradizioni istituzionali dei singoli Stati membri.

pubblico soccorso, della magistratura e della protezione civile, volontari, etc.) per i quali vale il più volte richiamato principio “olistico”.

Nel mezzo, come vedremo, si collocano delle strutture ausiliarie di coordinamento che in qualche modo partecipano del potere di indirizzo e per tali sono distinte dai singoli soggetti *coordinati*, pur essendo previste forme di partecipazione degli stessi (o di parte di essi), in posizione assolutamente equiordinata e paritaria, ai lavori di tali organismi, per apportarvi le imprescindibili competenze specialistiche.

Tale è, in estrema approssimazione, il meccanismo di funzionamento del “Comitato permanente per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna” (COSI - su cui cfr. *infra* (133)), concepito dal Trattato di Lisbona come un organo ausiliario per la definizione, a livello operativo, delle politiche di sicurezza elaborate in seno al Consiglio (nel settore FSJ, ex “Terzo Pilastro”), la cui composizione potremmo definire “interforze”, per usare un’espressione tipica della prassi italiana.

La filosofia istituzionale dell’Unione mira a coniugare efficacia e trasparenza (134), ma soprattutto tenta di risolvere le sovrapposizioni e duplicazioni venutesi a creare, nel corso degli anni, all’interno delle strutture deputate alla pianificazione ed attuazione delle politiche di sicurezza: per questa ragione, se da un lato punta a superare - con un approccio “integrato” - la rigida compartimentazione “ottocentesca” (135) tra i settori “sicurezza” e “difesa”, dall’altro impone una netta distinzione tra la sfera dell’indirizzo (e controllo) politico e quella dell’esecuzione delle correlate direttive, assicurando l’equilibrio del sistema tramite forme di coordinamento “partecipato” o “consensuale”.

L’esigenza di una strategia operativa “integrata” ed “olistica” della pubblica sicurezza discende dalla necessità di far fronte - sul piano interno e nella prospettiva internazionale - a “*pericoli diffusi, ambigui ed asimmetrici*”; “*integrazione*” che è però l’esatto opposto di un’ipotetica, indiscriminata commistione delle funzioni attribuite per legge ai singoli operatori istituzionali

(133) Cfr. quanto riportato, in argomento, sul portale http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/police_customs_cooperation/ai0028_it.htm.

(134) Criterio, quest’ultimo, previsto dagli artt. 11 comma terzo e 15 del Trattato di Lisbona, nonché dagli artt. 1 TUE e 15 TFUE, avente natura indisponibile, tanto più in un settore delicato qual è quello delle politiche di sicurezza, che se da un lato non devono trovare ostacoli in pletorici vincoli burocratici, dall’altro presuppongono la chiara individuazione degli ambiti di responsabilità di chi vi agisce, e soprattutto la netta separazione delle attribuzioni operative rispetto alla sfera politica: sull’argomento si vedano MANGANARO, *L’evoluzione del principio di trasparenza amministrativa*, in AA.VV., *Studi in onore di R. Marrama*, Napoli 2011; GALETTA, *Trasparenza e governance amministrativa nel diritto europeo*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Comun.* 2/2006, p. 279 ss.; CHITI, *Le forme di azione dell’Amministrazione europea*, in BIGNAMI-CASSESE (a cura di), *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, Milano 2004, pp. 53 ss.. Inoltre PEPE, *Principi generali dell’ordinamento comunitario e attività amministrativa*, Roma 2012.

(135) Cui si connetteva, soprattutto ai primordi delle rivoluzioni liberali, l’antinomia concettuale tra Forze di polizia (generalmente dipendenti dal Governo) e Forze armate, originariamente legate al Re.

(Forze di polizia, Esercito, volontariato, etc.), che invece contraddirebbe i presupposti delle politiche di EUCIVPOL (136).

Caratteristica del “modello europeo” è invece la realizzazione di apparato di sicurezza “interforze” integrato, come si evince ad esempio - in ambito PESC/PSDC - dalle linee-guida sull’azione delle Forze armate tradizionali (in particolar modo nei settori della protezione civile, del controllo delle coste - dove già cooperano i reparti di Guardia costiera - e delle frontiere, nonché nell’attività di presidio del territorio, laddove le altre componenti siano numericamente insufficienti).

In ambito comunitario, fin dai primi sviluppi della PESC/PESD si è ritenuto strategico il superamento dei tradizionali confini tra gestione militare e gestione civile, come emerge da una serie di interventi qualificati quali la missione “civile” in *Aceh* (137), gestita in realtà più che altro da Forze militari; quindi in Sudan e Somalia (138), espressamente denominate azioni “civili-militari” di supporto, nonché in Guinea Bissau (primo esempio di operazione PESD civile-militare (139)).

Secondo quanto riportato già nel “*Progetto di strategia di sicurezza interna per l’UE*”, approvato dal Consiglio in data 23 febbraio 2010 (140), “*il modello di sicurezza europeo ... annovera strumenti comuni e i seguenti impegni: stabilire un nesso sinergico tra sicurezza, libertà e vita privata; migliorare la cooperazione e la solidarietà tra gli Stati membri; coinvolgere tutte le isti-*

(136) HILLS, *International Peace Support Operations and CIVPOL: Should there be a Permanent Global Gendarmerie?*, in *International Peacekeeping* 5/III 1998, pp. 26 ss..

(137) Il *Nanggroe Aceh Darussalam* è un territorio ad “autonomia speciale” (*daerah istimewa*) situato nella parte nord dell’isola di Sumatra (Indonesia). Base giuridica dell’intervento UE (*Aceh Monitoring Mission - AMM*) è l’Azione Comune del Consiglio 2005/643/CFSP del 9 settembre 2005 (pubblicata su GUCE del giorno successivo). I rapporti di coordinamento tra l’Autorità di controllo *politico* (cfr. la *Civil Authority*, su cui *retro*) e quella di direzione strategica sono precisati all’art. 9, in base al quale “*The PSC shall exercise, under the responsibility of the Council, the political control and strategic direction of the mission. The Council hereby authorises the PSC to take the relevant decisions for the purpose and duration of the mission, in accordance with third subparagraph of Article 25 of the Treaty. This authorisation shall include the powers to amend the OPLAN and the chain of command. The powers of decision with respect to the objectives and termination of the mission shall remain vested in the Council*”.

Testo integrale su http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2005/l_234/l_23420050910en00130016.pdf.

(138) La missione UE civile-militare in Sudan, di supporto all’AMIS (*African Union’s enhanced Mission to Sudan / Darfur*) viene disposta, su richiesta dell’Unione Africana del 18 luglio 2005, con Azione Comune del Consiglio 2005/557/CFSP, OJ L 188 del 20.7.2005. La missione in Somalia (EU-NAVFOR Somalia/Operation Atalanta) ha invece ad oggetto la protezione delle coste e delle tratte commerciali marittime dalla pirateria locale: le basi legali sono molteplici, e vanno dall’Azione Comune del Consiglio 2008/749/CFSP del 19 settembre 2008 alla *Decisione del Comitato Politico e sulla Sicurezza Atalanta/2/2011* del 15 giugno 2011. Tutti i documenti, come pure quelli relativi alla Missione in Guinea Bissau (nota successiva) sono scaricabili da <http://consilium.europa.eu/ceas/security-defence/eu-operations?lang=en>.

(139) La Missione EU-SSR Guinea Bissau, svolta in ambito PESD, si è conclusa il 30 settembre 2010.

(140) Reperibile su <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/10/st05/st05842-re02.it10.pdf>.

tuzioni dell'UE; affrontare le cause dell'insicurezza, oltre che i soli effetti; promuovere la prevenzione e l'anticipazione; coinvolgere, laddove pertinente, tutti i settori - politico, economico e sociale - che contribuiscono alla protezione dei cittadini; rafforzare l'interdipendenza tra sicurezza interna ed esterna”.

Nell'ottica del legislatore europeo - come si legge nel prosieguo del documento - quello della sicurezza interna è un concetto articolato ed intersettoriale che riguarda una pluralità di minacce per la vita, la sicurezza ed il benessere dei cittadini, non limitato, ad esempio, ai “classici” atti di terrorismo e criminalità, ma comprendente pure *“le catastrofi naturali e di origine umana quali incendi boschivi, terremoti, inondazioni e tempeste”.*

Per questa ragione la strategia adottata in ambito europeo è fondata sulla collaborazione tra i diversi soggetti di volta in volta coinvolti sotto il profilo operativo, concretamente ottenibile solo grazie ad una costante attività di coordinamento, a seconda dei casi previo accordo dei medesimi o ad opera di organismi terzi: nelle parole del richiamato *Progetto* del 2010, il “sistema sicurezza” assume quindi i tratti tipici della pianificazione multilivello, se non dell'organicismo, in presenza di *“ambiti di attività [che] nello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia sono di fatto inscindibili: la strategia di sicurezza interna ne deve assicurare l'integrazione e il rafforzamento reciproci”.*

Da tali premesse si è giunti all'elaborazione delle strategie di sicurezza 2010 - 2014 (cfr. *retro*) che, coerentemente, non perseguono l'obiettivo di creare nuove competenze, ma di integrare quelle esistenti.

A tal fine, il Consiglio si è dotato di alcune strutture operative, tra cui il *“Comitato Politico e di Sicurezza”* (CPS), che dovrebbe assicurare l'azione coordinata degli operatori UE dispiegati sul campo, sulla scorta dei pareri ricevuti dal *“Comitato per gli Aspetti Civili della Gestione delle Crisi”* (CIVCOM) e dal *“Comitato Militare dell'Unione Europea”* (EUMC) nel corso del processo decisionale sull'avvio delle operazioni dell'UE.

La logica sottesa alla cooperazione civile-militare (CIMIC) trova espressione nella recente *Risoluzione* del Parlamento europeo del 23 novembre 2010 sulla *“Cooperazione civile-militare e lo sviluppo di capacità civili-militari”* [Doc. 2010/2071(INI) (141)], laddove si *“sottolinea che, per essere efficaci, le risposte alle crisi attuali e alle minacce per la sicurezza, comprese le catastrofi naturali, devono poter attingere sia alle capacità civili che a quelle militari ed esigono una più stretta cooperazione tra di esse; ricorda che lo sviluppo dell'approccio globale dell'UE e delle sue capacità congiunte di gestione civile e militare delle crisi ha costituito un tratto distintivo della PESD e rappresenta il suo principale*

(141) Pubblicata su GUCE C-99 E del 3 aprile 2012. Testo scaricabile dal portale istituzionale <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:099E:0007:0014:IT:PDF>. Gli atti del procedimento sono a loro volta pubblicati sul portale del Parlamento Europeo, all'indirizzo *online*: [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2010/2071\(INI\)&l=EN](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2010/2071(INI)&l=EN).

*valore aggiunto ... ai fini dello sviluppo di un approccio globale dell'UE, raccomanda altresì uno stretto coordinamento tra il SEAE e tutte le unità competenti in seno alla Commissione, segnatamente quelle che si occupano dello sviluppo, dell'aiuto umanitario, della protezione civile e della salute pubblica; sottolinea la necessità di collegamenti diretti tra il SEAE e le agenzie PESD ... nell'ambito del meccanismo di protezione civile (...) **chiede un miglior coordinamento e un più rapido spiegamento delle attività militari nel contesto del soccorso in caso di catastrofi**".*

Conseguenza di ciò è la centralità delle Forze di gendarmeria, come precisato nel par. 35 della medesima *Risoluzione* 2010/2071, per cui l'Unione è *"pienamente favorevole all'uso della Forza di gendarmeria europea (FGE), che può essere posta sotto il comando militare o civile ed offre una capacità di dispiegamento rapido per missioni di spedizione di polizia, come uno strumento molto adatto per una vasta gamma di efficaci operazioni di gestione delle crisi, comprese le missioni di stabilizzazione successive a catastrofi; invita tutti gli Stati membri che dispongono di Forze di polizia a statuto militare ad aderire all'iniziativa"*.

Sotto l'aspetto organizzativo/istituzionale, infine, il par. 13 (cd. *Livello strategico*) così precisa: *"sul piano politico-strategico, [il Parlamento] accoglie con favore l'integrazione di elementi civili e militari all'interno della Direzione Gestione delle crisi e pianificazione (DGCP) come un passo nella giusta direzione; sottolinea, tuttavia, la necessità di trovare un giusto equilibrio tra capacità di pianificazione strategica civili e militari, non solo in termini numerici, ma anche per quanto concerne la posizione gerarchica, al fine di sfruttare al massimo le sinergie disponibili"*.

Nel modello europeo, dunque, non trova accoglimento la tesi secondo cui le componenti militari sarebbero in qualche modo estranee alla società civile, tanto più nel concorso all'esercizio delle funzioni di pubblica sicurezza (in questi termini, l'ordinamento UE può dirsi innovativo e non meramente recettivo di principi comuni alla generalità degli Stati membri, com'è vero che l'opposta tesi ancor oggi informa l'orientamento di alcuni Stati del Nord Europa in seno al Consiglio, come pure il TULPS).

Nell'ottica UE, invero, le componenti civili e militari della società sono assolutamente sullo stesso piano, in quanto egualmente partecipi del diritto di nazionalità europea: nessuna fonte giuridica riconducibile ad organi o Istituzioni dell'Unione legittima una prevalenza dell'una o dell'altra parte, né lascia intendere che gli organismi a *status* civile debbano in qualche modo avere la direzione di quelli militari o viceversa, poiché il fondamento delle politiche sovranazionali non è ideologico, bensì pragmatico.

Ciò trova conferma, oltre che nelle numerose fonti in precedenza richiamate, negli atti comunitari in materia di antiterrorismo (settore a cavallo tra gli allora Pilastrini PESC e GAI), *in primis* il fondamentale documento n. 14469/4/05 del Consiglio (*"The European Union Counter-Terrorism Stra-*

tegy”), che anche in tale settore pacificamente riconosce (parr. 33 e 37) il ruolo operativo concorrente di Forze di polizia (comprehensive delle eventuali gendarmarie nazionali) e Forze armate tradizionali (142).

Fine essenziale della CIMIC è contribuire al raggiungimento degli obiettivi dello Stato di diritto in tutti i settori (giustizia, cultura, economia, sociale, sicurezza, etc.), per favorire la ricostruzione del tessuto socio-economico nelle aree di crisi, interna o internazionale.

La cooperazione avviene generalmente attraverso organismi comuni di collegamento tra le diverse componenti oppure, di concerto, al momento della materiale prestazione di attività in favore della popolazione civile (143).

L’EUMS (*Stato Maggiore dell’UE* (144)), a sua volta, è responsabile della pianificazione ed attuazione della cooperazione civile-militare, sia a livello politico che strategico (145). La sua cellula civile-militare (operativa dal 2006) è stata il primo organismo permanente dell’UE ad integrare, al suo interno ed al massimo livello, tanto le competenze militari che quelle civili (ivi comprese quelle riconducibili al personale della Commissione UE), ai fini di un concreto *coordinamento* civile-militare (CMCO (146)).

A livello politico riceve ordini sia dal CIVICOM che dall’EUMC, e fornisce all’UE sia una capacità di pianificazione autonoma (la cd. “*cellula di pianificazione strategica*”), sia il *Centro Operazioni* (attivo dal gennaio 2007), com-

(142) “*In the event of an incident with cross border effects there will be a need for rapid sharing of operational and policy information, media co-ordination and mutual operational support, drawing on all available means, including military resources. The ability of the EU to take consistent or collective action will also be essential to an effective and efficient response. The development of EU crisis co-ordination arrangements, supported by the necessary operational procedures*”.

(143) Si richiamano gli studi di ANKERSEN, *Civil-Military Cooperation in Post-Conflict Operations. Emerging theory and practice*, Abingdon/New York 2008 e MOCKAITIS, *Civil-military cooperation in peace operations: the case of Kosovo*, Carlisle 2004. In termini più generali, AA.VV. (a cura di NOWAK), *Civilian crisis management: the EU way*, Chaillot Paper n. 90, ISS Paris 2006.

(144) Istituito con Decisione 2001/80/ PESC, poi novellata dalla Decisione 2008/298/ PESC del 7 aprile 2008.

(145) Ai sensi dell’art. 4 Decisione 2008/298/PESC, non solo “*contribuisce allo sviluppo di un corpus di dottrina e concetti, traendo esperienza dalle operazioni e dalle esercitazioni civili e militari*”, ma pure “*contribuisce alla pianificazione strategica di reazione alle crisi per le operazioni civili/militari congiunte, sviluppando le opzioni strategiche previste nelle procedure di gestione delle crisi. Detta pianificazione compete direttamente al DGEUMS e al DCPCC sotto la direzione generale dell’SG/AR; - su richiesta del DCPCC al DGEUMS, fornisce assistenza alla pianificazione di reazione alle crisi a livello strategico e operativo per le missioni civili effettuate sotto la responsabilità del DCPCC*”. Testo su <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:102:0025:01:IT:HTML>.

(146) Cfr. BADIALETTI, *La Cooperazione Civile-Militare. Interazione tra struttura militare ed organismi civili*, in *Informazioni della Difesa* 2001, pp. 28 ss.. In argomento si richiama la *Risoluzione* del Parlamento Europeo del 23 novembre 2010 sulla cooperazione civile-militare e sullo sviluppo di capacità civili-militari [doc. 2010/2071 (INI) – P7_TA(2010)0419], par. da 6 a 12. Per completezza, si ricorda che l’obiettivo di una strutturale (non limitata cioè a casi eccezionali) azione sinergica delle funzioni civili e di quelle militari è punto qualificante anche del vigente *Civilian Headline Goal* 2010 (doc. 14823/07, parr. da 11 a 14 - cit.), come pure delle *Civilian Capability and Development Guiding Lines*, sempre del Consiglio UE (doc. 11697/1/09).

petente a definire le cd. missioni ibride (civili e militari) in ambito PESD/PSDC.

L'EUMS svolge inoltre un fondamentale ruolo di consulenza e programmazione in materia di riforma del settore della sicurezza (RSS) e di politiche di "Disarmo, Smobilitazione e Reintegrazione" (DDR).

In determinate circostanze può costituire delle *Unità di pianificazione e gestione* che si avvalgono delle sue conoscenze, del suo personale e della sua infrastruttura. Se necessario può anche, attraverso l'EUMC, chiedere temporaneamente personale supplementare agli Stati membri dell'UE.

La simbiosi tra i due settori della sicurezza si riflette ancora nell'art. 5 della Decisione 2008/298/PESC, laddove si precisa che "l'EUMC indirizza, attraverso il DGEUMS, le attività militari svolte dalla EUMS nel quadro della gestione civile delle crisi. I contributi dell'EUMS agli aspetti civili della gestione delle crisi restano sotto la responsabilità funzionale della DG E IX per tutte le attività (pianificazioni, missioni esplorative, ecc.) compreso lo sviluppo del CMC e, se del caso, CSO/PSO.

Una volta adottata la decisione di avviare una missione, tali contributi sono sotto la responsabilità funzionale del DCPCC".

L'ultima aggiunta alla "cellula civile-militare" è rappresentata dalla componente della "Capacità di Vigilanza", operativa dal 2008 e concepita per supportare la pianificazione operativa, sia militare che civile.

Nonostante tali interventi, molto resta però ancora da fare, anche sul piano del coordinamento.

Non si tratta, invero, di carenza di personale (in seno all'EUMS il numero di rappresentanti civili è analogo a quello dei militari), né di scarsa qualificazione (i *Rappresentanti Speciali dell'UE* sono quasi sempre dei rappresentanti politici di rilievo), ma piuttosto di un problema culturale: in termini operativi, infatti, i diversi attori sono tra loro indipendenti, com'è vero che le Forze armate prendono regolarmente ordini dal *Comitato Militare UE* e ricevono le eventuali istruzioni politiche direttamente dal CPS, analogamente a tutte le altre Forze in campo.

Per contro, all'atteggiamento dei militari che spesso - memori delle esperienze fallimentari dei più risalenti interventi di CIVPOL in sede ONU - considerano molte strategie civili inadeguate al concreto livello di rischio dei teatri di intervento, si contrappone una costante diffidenza della componente civile, che teme una perdita di influenza (147).

(147) NORHEIM-MARTINSEN, *Matching Ambition with Institutional Innovation: The EU's Comprehensive Approach and Civil-Military Organisation*, Oslo 2009, p. 17. Sebbene ve ne siano accenni già nella *Guerra del Peloponneso* di TUCIDIDE, la dottrina del *Comprehensive Approach* ("Approccio Globale") di tutte le Forze (e problematiche) in campo è recente, e si sviluppa soprattutto in occasione della Missione ISAF in Afghanistan. La Gran Bretagna è stata probabilmente il primo Stato ad adottare, nel 2006, delle organiche linee-guida di azione in tal senso, mentre in seno alla NATO la questione è stata promossa solo nel recente vertice di Bucarest del 2008. Sull'argomento si vedano NEAL-WELLS (a cura di), *Capability Development in Support of Comprehensive Approaches. Transforming International Civil-Military Interactions*, Washington 2011 (sul particolare approccio svedese cfr, *ivi*, BJÖRKMÄN e FRIMAN, pp. 229 ss.).

A ciò si aggiunga che le procedure di decisione in seno al Consiglio (148), nel settore delle politiche di sicurezza, spesso non sono molto lineari.

Secondo attenta dottrina (149) il problema verrebbe acuito dal fatto che, a fronte della creazione di una “cellula civile/militare” concepita come un integratore di sistema, il “*Concetto di Gestione delle Crisi*” (CMC) non avrebbe invece analoga composizione mista: mentre la “cellula civile-militare” ha contribuito a specifici interventi “ibridi” (ad es. la missione di monitoraggio in *Aceh*), la stesura del CMC è rimasta nelle mani di un organismo *ad hoc* in seno all’EUMS, il cosiddetto “*Nucleo di Coordinamento per la Risposta alle Crisi*”.

È pur vero, peraltro, che al problema di scarsa comunicabilità il Consiglio aveva pensato di porre rimedio creando (nel 2008) un ulteriore organismo, la “*Direzione per la Gestione delle Crisi e la Pianificazione*” (CMPD), che univa sotto un’unica Direzione gli aspetti civili e militari della pianificazione delle Missioni UE (rispettivamente DG E IX e DG E VIII, incardinate presso il Segretariato del Consiglio), per coordinare i compiti degli attori di volta in volta coinvolti.

Le funzioni di tale organo - attuale responsabile del CMC - sono adesso individuate alla pag. 5 del doc. 15475/09 del Consiglio (“*Promuovere sinergie in materia di rafforzamento delle capacità rispettivamente civili e militari dell’UE*” (150)).

Rilevante ne è anche il ruolo di coordinamento (secondo il modello UE, basato sul presupposto generale dell’equiordinazione delle Forze in campo), come emerge al conclusivo par. 23: “*Once established, the CMPD within its area of responsibility should foster and coordinate work on synergies between civil and military capability development, including in helping identify dual needs. This work should be undertaken in close cooperation with the EUMC, the CIVCOM, the EDA, the Commission and other relevant bodies and agencies and should take into account priorities set by the Member States*”.

Resta però in parte irrisolto il problema della complessità della catena di comando.

Lo stesso documento, inoltre, al par. 20 riconosce che “*dovrebbero essere ricercate sinergie [perfino] nel campo dell’addestramento [civile-militare; ndr] (a livello strategico, operativo e tattico), i cui benefici sono stati comunemente identificati in entrambi i processi*” (151).

Ancora più esplicito, per quanto qui interessa, il par. 15 (e seguenti), dove il Consiglio UE precisa che, al fine di promuovere sinergie tra i diversi soggetti

(148) Per un’analisi dei meccanismi decisionali dell’Unione Europea in tema di politica estera e di sicurezza, comparati con quelli dell’ONU e della NATO, si veda DIJKSTRA, *The Institutional Design of Peacekeeping Organizations: United Nations, NATO and the European Union*, Maastricht 2010 (consultabile su http://www.fdcw.unimaas.nl/staff/files/users/274/paper_dijkstra_UACES_ECPR.pdf).

(149) IOANNIDES, *Le capacità civili dell’UE e la cooperazione con il settore militare*, in AA.VV., *L’Unione Europea e la gestione delle crisi. Istituzioni e capacità*, cit., p. 33.

(150) Reperibile all’indirizzo <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st15/st15475.en09.pdf>.

in campo, dovrebbero essere sviluppate concrete capacità cd. “*dual-use*” onde facilitarne la potenziale fruizione sia per le operazioni civili che per quelle militari (qui in ambito PESD), pur tenendo ovviamente presenti le specificità di ogni settore di intervento (152).

In precedenza, peraltro, il **par. 10 escludeva** che il processo di “complementarizzazione” potesse comunque portare ad **accorpamenti o fusioni dei diversi settori**, il che avrebbe contraddetto gli obiettivi multipolari dell’UE (153).

Quanto sopra sanziona **due principi cardine** del “modello europeo” dell’*Amministrazione di P.S.*: da un lato viene una volta di più confermata la **centralità delle Forze** (o, più in generale, degli operatori) a **capacità “ibrida”**; dall’altro, coerentemente con tale principio, viene **espressamente respinta l’ipotesi di procedere ad accorpamenti o fusioni** per affrontare la sovrapposizione di competenze di cui si è detto in precedenza.

Quella che potrebbe sembrare un’antinomia, in realtà, non è altro che semplice buon senso.

Per comprendere la logica delle Istituzioni UE, occorre muovere dalla premessa secondo cui una coerente strategia di sicurezza dev’essere inclusiva, cioè ricomprendere l’azione dei diversi operatori di settore - non solo militari o di polizia - che di volta in volta prestano la loro attività nella gestione delle situazioni di crisi, interna o internazionale: operatori del soccorso pubblico, medici, magistrati, volontari, etc.

La gestione ordinata e razionale di tale sistema è obiettivamente difficile, poiché ci si trova di fronte a soggetti che agiscono secondo protocolli e linee di comando del tutto diverse tra loro, quasi sempre prive di punti di raccordo.

Per questa ragione l’unica soluzione possibile è il ricorso a forme di coordinamento (su cui cfr. *infra*) che consentano di “incasellare” l’azione di ognuno in un quadro complessivo più ampio e razionale, secondo un approc-

(151) Testualmente: “**Training is a key element of military and civilian capability development. Synergies should be sought in the field of training (strategic, operational and tactical levels) where benefits have commonly been identified in the two processes. This could include pre-deployment training whenever possible, at national and EU levels. The European Security and Defence College should play a central role in establishing civil and military synergies in the field of training**”. Sotto il profilo dottrinario si richiama HOSLAG-DOYLE, *The New Global Security Landscape: Recommendations from the 2010 Security Jam*, Brussels 2010, pp. 21 ss., testo pubblicato anche in versione *online* all’indirizzo http://www.securitydefenceagenda.org/Portals/7/2010/Publications/SDA_JAM_Report_highres.pdf.

(152) Nel testo: “*Synergies could be fostered in developing concrete dual use capabilities including through joint research and technology efforts, and finding ways to facilitate their potential availability for ESDP civilian missions and military operations while taking full account of civilian and military specificities. The creation of a pool of European experts in Security Sector Reform is an example of such civil-military synergies*”.

(153) “*This closer cooperation must preserve the different specificities and objectives of the two processes thus ensuring their integrity. Such a balanced and comprehensive approach should also be reflected in the human resources allocated for this work*”. Il concetto, espresso in termini generali ed astratti, andrà poi applicato ad ogni settore nel quale le due realtà vengano a coesistere.

cio “olistico”. Titolare della potestà di coordinamento sarà necessariamente l’Autorità che già dispone del potere di indirizzo politico, trattandosi di dare puntuale attuazione a quest’ultimo (il che presuppone non solo una precisa conoscenza dello stesso ma pure, all’occorrenza, la possibilità di procedere a modifiche più o meno consistenti delle decisioni iniziali, anche per ragioni di *opportunità*).

Valutazioni, queste, che competono solo all’Autorità di governo (o ai suoi delegati istituzionali).

A fronte di una simile complessità di gestione, è preferita la presenza di soggetti a competenza multisettoriale o “ibrida” poiché - per dirla in breve - svolgono in autonomia dei compiti che richiederebbero altrimenti l’intervento di soggetti diversi, che come tali dovrebbero a loro volta essere diretti da un terzo, con relativi oneri e costi; per contro, l’unicità della linea di comando di questi ultimi assicura una maggior rapidità nell’azione ed un’immediata individuazione delle eventuali *responsabilità*.

Alla luce di tali premesse ben si spiega la ragione per cui le fonti comunitarie non puntano a forme di accorpamento o fusione tra i diversi operatori (o livelli) di sicurezza, bensì su un metodo di coordinamento che salvaguardi le professionalità di ciascuno di essi: in effetti, unificare (o mescolare) una pluralità di soggetti distinti e portatori di specifiche attribuzioni potrebbe al più dar luogo a strutture composite (in quanto tali, tutt’altro che omogenee), destinate però, nel corso del tempo, ad una progressiva perdita di efficienza. Il che è l’esatto contrario di quanto auspicato dalle Istituzioni dell’UE, che mirano, nel medio periodo, alla condivisione di determinati *standards* operativi e di qualità degli operatori del “settore sicurezza”.

La mera unione materiale non porta, di per sé, alla reciproca “condivisione” delle competenze precedentemente acquisite dai singoli attori del comparto, ma più verosimilmente alla confusione di capacità che per formazione sono e restano distinte; nella prospettiva europea viene invece privilegiata un’opera di formazione costante e progressiva, che non mira certo ad operare un “travaso” di competenze da un soggetto all’altro, bensì ad individuare dei tratti procedurali comuni, delle *best practices* operative, degli *standards* professionali. A tal fine, infatti, sono state istituite alcune Agenzie strumentali, che si avvalgono (in particolare CEPOL, cfr. *infra*) della collaborazione “circolare” e paritaria tra i centri formativi dei singoli Stati membri.

Un discorso a parte, ovviamente, vale invece per le Forze “ibride”, che non nascono certo dalla riunione di diverse componenti operative, ognuna dotata di autonome capacità “segmentarie”, ma vengono formate, sin dall’origine, proprio per soddisfare professionalmente una pluralità di competenze.

Le sinergie richieste dal legislatore UE, comunque, non si esauriscono nei tradizionali settori operativo-addestrativi, ma attingono capacità più complesse che fuoriescono dai tradizionali schemi delle politiche di pubblica sicurezza

(coinvolgendo, ad esempio, il settore finanziario o la giustizia (154)), capacità che in concreto sono tipiche di organismi deputati a svolgere normalmente (anche) funzioni di polizia giudiziaria.

Il 1° febbraio 2008, infine, il Consiglio ha adottato le “*Draft Guidelines for Command and Control Structure for EU Civilian Operations in Crisis Management*” (doc. 9919/07 Ext 2 (155)), con l’obiettivo di semplificare ed elevare il grado di coerenza delle strutture di comando e di controllo della GCC (“*gestione civile delle crisi*”): a tal fine viene introdotta la figura del *Comandante delle operazioni civili* (CivOpCdr), incaricato di esercitare il comando ed il controllo a livello strategico di tutto ciò che concerne la pianificazione e la conduzione delle operazioni civili PESC (156), agendo sotto il controllo politico e la direzione strategica del CPS e sotto l’autorità dell’Alto Rappresentante PESC.

F) IL “MODELLO MSU” TRA DIRITTO INTERNAZIONALE (FPU) E COMUNITARIO (IPU). L’APPROCCIO INTEGRATO CIVILE/MILITARE NELLE FONTI NORMATIVE DELLA PESC/PSDC.

A fronte di un tal variegato contesto si spiega il successo ottenuto, anche in sede europea, dal cd. “modello MSU” (157), sviluppato negli anni ‘90 dall’Arma dei Carabinieri per conto dell’Alleanza Atlantica (158) in occasione del

(154) Come indicato al par. 18, pur senza particolare enfasi.

(155) Parzialmente declassificato, su <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st09/st09919-ex02.en07.pdf>.

(156) Per un’introduzione generale, cfr. MATTELER, *The CSDP Mission Planning Process of the European Union: Innovations and Shortfalls*, Wien 2010 (<http://eiop.or.at/eiop/texte/2010-009a.htm>).

(157) Le MSU (*Multinational Specialized Unit*) sono Reggimenti dell’Arma dei Carabinieri nati nel 1998 per assolvere agli obiettivi fissati al *meeting* di Petersberg nel 1992: oltre a compiti di soccorso, svolgono operazioni di *peacekeeping* e missioni di combattimento, con l’obiettivo di mantenere la pace. Si tratta, in particolare, di strutture in grado di esprimere, al tempo, capacità militari ed autonomia logistica con alcune unità appositamente addestrate, e contemporaneamente di operare a tutto campo come Forze di polizia a competenza generale, in collaborazione con assetti multinazionali inseriti nell’organizzazione militare della NATO. Per un’efficace introduzione in materia, si veda PARIS, *Le Multinational Specialized Unit della NATO*, in *Riv. Polizia*, 1/2003.

(158) Nel corso della riunione ministeriale tenutasi a Bruxelles del dicembre 1997 sulla guerra in Bosnia, il Consiglio Nord Atlantico incaricò il Consiglio in sessione permanente di fornire delle direttive all’Autorità militare NATO, nell’ormai prossima scadenza della Missione SFOR (*Stabilization FORces*), al fine di garantire la stabilità e la sicurezza nel Paese. Fu infine deciso che la Forza militare che sarebbe succeduta alla SFOR ne avrebbe mantenuto il nome, ma avrebbe incentrato la propria attività sugli aspetti civili dell’intervento, in collaborazione con l’*International Police Task Force* dell’ONU e le Autorità bosniache. Il Comando Alleato individuò, tra le aree critiche, il mantenimento dell’ordine e della sicurezza pubblica, dal momento che tra missione e capacità militari di SFOR e missione e capacità di polizia internazionale ONU - tenuto altresì conto delle Forze di polizia locali - esisteva un limbo nel quale nessuno era stato sino a quel momento in grado di intervenire: SFOR, infatti, disponeva di Forze militari armate ed addestrate in modo tradizionale, non idonee a gestire eventuali problematiche civili di ordine e sicurezza pubblica, mentre la polizia dell’ONU (secondo le tradizionali dottrine di CIVPOL anglosassoni) era disarmata. A loro volta le Forze di polizia locali non volevano o non potevano intervenire per ragioni

conflitto bosniaco (159), da cui sono state successivamente mutate le IPUS - *Integrated Police Units* - dell'Unione Europea, aperte, a differenza del primo, anche alla partecipazione di Corpi di polizia ad ordinamento non militare.

Il modello MSU, in estrema sintesi, è la trasposizione in ambito internazionale ed in un teatro di guerra (civile o di altra natura) dell'attività ordinaria dell'Arma dei Carabinieri sul territorio nazionale, associata ad una serie di incombenze e capacità tipicamente militari in ragione dello specifico contesto ambientale di volta in volta presente.

Per meglio comprendere le problematiche in essere, va ricordato che le prime missioni internazionali di polizia, in ordine di tempo, furono quelle delle Forze di interposizione ONU (i cd. "*Caschi Blu*"), la cui base giuridica riposava sull'art. 42 dello Statuto delle Nazioni Unite: si trattava di contingenti rigorosamente disarmati, secondo il classico approccio dottrinale di CIVPOL anglosassone che voleva il poliziotto comunque privo di mezzi di offesa alorché chiamato ad operare a contatto con la popolazione civile.

In realtà, tale modello non riposava tanto su principi etici, bensì su un solido pragmatismo, essendo l'unico funzionale agli equilibri geopolitici del momento, dominati da due blocchi continentali contrapposti nei quali, di fatto, nulla accadeva se non con il *placet* delle maggiori Superpotenze e dove nulla doveva in realtà interpersi nella loro competizione permanente.

In questi termini la *ratio* dell'intervento ONU era stata efficacemente compendiate (fin dal 1957) dall'allora Segretario Generale delle Nazioni Unite, Dag Hammarskjöld, secondo cui i Caschi Blu "*non devono imporre soluzioni politiche né influenzare l'equilibrio politico esistente, non devono interferire in conflitti interni*".

Venuti meno gli equilibri di Yalta, l'*éscamotage* dottrinario perdette ogni utilità a livello internazionale, pur conservando una certa suggestività in alcuni

etniche o equilibri politici. Il Comando Alleato pensò allora ad un'Unità militare capace di svolgere alcuni compiti tipici di una Forza di polizia ordinaria - in particolare il mantenimento dell'ordine pubblico - che fosse quindi in grado di colmare il vuoto esistente tra le capacità della componente militare tradizionale e quella di polizia civile. Apparve chiaro fin dal primo momento che tale esigenza poteva essere soddisfatta solo da Forze di polizia "civili" ad ordinamento militare, in quanto integrate nello strumento militare tradizionale ma in possesso delle capacità professionali tipiche delle seconde. L'Alleanza si rivolse pertanto all'Italia ed all'Arma dei Carabinieri in particolare, chiedendo di sviluppare il concetto nei dettagli e di avviare le attività di pianificazione e di costituzione dell'Unità.

(159) Come nota BELLINI (in *Seminario sulle Multinational Specialized Units*, Suppl. a *Rass. Arma Carabinieri* 4/2004), "*Le caratteristiche degli interventi nelle aree destabilizzate possono essere collocate su un largo spettro che va dall'intervento armato per imporre la pace, di competenza delle Forze armate, alla semplice assistenza tecnica o umanitaria, di competenza di organismi civili più o meno strutturati. All'interno di tale spettro è possibile individuare un segmento, alquanto ampio, che non è più riferibile esclusivamente ad attività operative di tipo "combat", ma che non è ancora configurabile come impegno attribuibile agli ambiti della pura assistenza tecnica o umanitaria. In questo segmento trova particolare valenza l'impiego delle Forze di polizia ad ordinamento militare ... È infatti richiesta una capacità particolare, una sorta di "polizia intermedia" (...)*".

contesti nazionali. A livello ONU le tradizionali unità di CIVPOL vennero quindi progressivamente affiancate - o sostituite - da contingenti operativi di FPUS (“*Formed Police Units*”), militarmente organizzati e strutturati sul modello delle gendarmerie/MSU, così da poter realmente svolgere un’opera di interposizione tra le parti e colmare il costante *gap* di coordinamento ed interoperatività tra le unità militari e quelle di polizia, spesso carenti di capacità logistiche autonome.

In un contesto così disaggregato, la dottrina operativa della MSU riuscì a risolvere il principale ostacolo ad ogni reale forma di coordinamento ed interoperatività tra i diversi soggetti in campo, supplendo alla necessità di dar vita ad una complessa catena di comando (esclusivamente civile) che rispondesse - come in passato - ad una frammentazione di competenze ed attribuzioni di settore, spesso eterogenee quanto a procedure operative interne e professionalità e neppure integrabili con la distinta, ma quasi sempre presente, componente militare.

Analogo problema - come già anticipato - si presenta, in sede europea, pure nel settore FSJ (ex-GAI - cfr. *infra*), nel quale la cooperazione transfrontaliera tra le Forze di polizia degli Stati membri viene perseguita attraverso attività di formazione volte ad implementare delle procedure e linee-guida standardizzate valide su tutto il territorio dell’Unione, funzionali ad un’effettiva cooperazione a fronte di illeciti di rilevanza comunitaria.

Nel settore militare (dalla cui metodologia concettuale anche il diritto dell’UE ha attinto, nel definire le proprie linee guida in materia di sicurezza), si parla di “strategia operativa” per indicare quella parte della strategia generale militare che “*definisce i principi, le condizioni e le modalità d’impiego delle Forze*” e che rinvia al *corpus* concettuale dottrinario per identificare le diverse tipologie di azione coerenti con le più svariate evenienze del caso. In tale contesto si distingue tra “*concetto*” e “*dottrina*”: al vertice si colloca il “*concetto sull’impiego delle Forze*”, che definisce gli obiettivi di carattere generale delle Forze a disposizione e si declina in base alle diverse componenti operative e tipologie d’impiego; in subordine si colloca la *dottrina*, che precisa il concreto utilizzo delle risorse in campo.

Il primo individua gli obiettivi che è necessario raggiungere, la seconda le modalità concrete con cui perseguirli.

L’Unione Europea non dispone di un vero e proprio corpo dottrinario PESC/PSDC distinto da quelli dei singoli Stati membri o della NATO, che eventualmente fissi gli indirizzi di massima in materia di strategia operativa della sicurezza integrata civile/militare (160); per contro, le basi giuridiche e dottrinarie

(160) In argomento si veda l’ampio studio di PFISTER, *La gestion civile des crises: un outil politico-stratégique au service de l’Union européenne*, Genève 2008, pp. 305 ss. (su <http://archive-ouverte.unige.ch/unige:1407>). Cfr. altresì COUTEAU-BEGARIE, *Unité et diversité des cultures stratégiques en Europe*, in KLEIN-BUFFOTO-VILBOUX (a cura di), *Vers une politique européenne de sécurité et de défense*, Paris 2003, pp. 119 ss..

(161) su cui si fonda il “modello MSU” sono assai articolate, stante l’iniziale difficoltà del mondo anglosassone (predominante in seno alla NATO) di concepire una Forza di polizia “civile” a statuto militare, che all’occorrenza potesse anche svolgere operazioni di polizia militare se non anche di combattimento.

Dopo una fase sperimentale (162), l’autonomo ruolo istituzionale delle MSU

(161) Di particolare importanza sono le fonti NATO (nel cui ambito le MSU sono state create), articolate su tre livelli. Il 1° (più elevato) include la *Allied Joint Publication - AJP 01* (Pubblicazione Interforze Alleata 01) denominata “*Capstone*” - pietra miliare - nonché quelle denominate “*Keystones*”, che per ogni branca funzionale (ad es. *intelligence*, operazioni, logistica, cooperazione civile-militare, etc.) dettano i principi generali. Il 2° livello, denominato “*Supporting Joint Doctrine*” (Dottrina Alleata di Supporto) disciplina i settori e le specifiche attività che sono ricondotte ad ogni singola branca funzionale. Il 3° livello, infine, è quello della “*Joint Applicable Doctrine*” (Dottrina Interforze Applicabile) che detta norme immediatamente operative e concretamente applicabili. Al di sotto di tale ripartizione esistono numerose altre tipologie di documenti, non dottrinali, con valore normativo (ad es. i documenti di pianificazione operativa, tra cui i piani e gli ordini di operazione, le *Technical Tactical Procedure*, le *Standing Operating Procedures*, etc.) che hanno però efficacia particolare e non generale (ad es. per una specifica *Task Force* o per uno specifico teatro operativo) poiché sono emanati da Comandanti strategici, operativi o tattici. Sulla questione, cfr. - sovra riportato - PARIS, *Le Multinational Specialized Units, un’esperienza militare di polizia tutta italiana*, Riv. Polizia 1/2003, p. 45.

(162) I primi riferimenti alla MSU nella dottrina NATO risalgono all’AJP-01(a), ora superata dall’AJP-01(b) “*Allied Joint Doctrine*”, nel cui capitolo 2 (Stanag 2437 - paragrafo 2204) si legge che i militari, grazie alle loro capacità, possono essere chiamati a contribuire, nelle operazioni di risposta alle crisi non contemplate dall’articolo 5, a compiti propri degli attori civili che vanno dalla pubblica sicurezza alla guardia delle frontiere. Su questa premessa la dottrina NATO conferisce alle MSU una vasta gamma di compiti specifici che in un contesto tradizionalmente stabile sono propri delle Forze di polizia operanti in seno alla società civile. Testualmente: “*Furthermore, experience has shown that in addition to the availability of specialized units for a particular task, the military, because of its organization, capabilities and ability to deploy rapidly, could be called on, in exceptional circumstances, to contribute to tasks which are responsibility of a mandated civil actors. Such as could run from public security, engineer support for municipal services to border security/control. Given that non-Article 5 CRO may be as demanding and intense as Article 5 operations, NATO forces need to be trained, equipped and supplied to accomplish the range of tasks mentioned in this paragraph*”. Il principio viene ribadito al cap. 2 par. 2004 dell’AJP-01(b).

Nell’AJP-01(a) era stata inserita una variante nella parte relativa alle “*operazioni militari diverse dalla guerra*” (“*Military Operations Other Than War*”) sono le operazioni non di combattimento che lo strumento militare può in concreto essere chiamato a svolgere, quali interventi umanitari, imposizione di sanzioni, operazioni antidroga, etc.) ed in relazione all’obiettivo politico finale delle stesse (Sezione II, Par. 2306 modificato: “... *Nella condotta delle operazioni diverse dalla guerra, l’obiettivo militare può essere limitato alla creazione di un ambiente sicuro nel quale Unità specializzate ed Agenzie civili possano più facilmente raggiungere l’obiettivo politico finale*”). Con tale variante si riconosceva l’esistenza di Reparti specializzati, cui si attribuiva la missione di raggiungere - unitamente alle Agenzie civili operanti sul campo - l’obiettivo politico finale di un’operazione non bellica. **La variante** non era però sufficiente dal punto di vista concettuale, poiché **faceva riferimento solo ad aspetti organizzativi** e di missione, **senza definire la funzione svolta ed il ruolo ricoperto dalle MSU**. Inoltre limitava l’impiego delle MSU alle sole operazioni diverse dalla guerra.

La successiva AJP-3.4 “*Allied Joint Doctrine for non-art. 5 crisis response operations*” prevede, al capitolo 0407b, che il supporto militare alla sicurezza pubblica possa implicare il coinvolgimento in operazioni atte a mantenere l’ordine e la sicurezza pubblica locale nella fase iniziale di un’operazione, sino a quando le Autorità del posto non siano in grado di assumersi questi compiti: tali incombenze vengono attribuite alla MSU. La medesima AJP prevede inoltre, ai capitoli 0405 e 0406, che la capacità di controllo delle masse sia compito della Forza impegnata nelle “*operazioni di evacuazione delle popolazioni non*

- in quanto “*Unità specializzate*” - trovò un primo fondamento nell’AJP-3 (163), che le qualificava come una “*componente funzionale*” dei Comandi integrati (cioè **multinazionali** ed interforze) della NATO (al pari delle tradizionali componenti terrestre, marittima, aerea e dell’oramai consolidata componente delle Forze per operazioni speciali): ne consegue che **la funzione militare di polizia della NATO da esse assolta è una funzione operativa autonoma, incardinata ad un’autonoma componente del Comando integrato** (164).

Non più quindi una funzione di polizia militare, come erroneamente ritenuto in un primo momento.

Dall’AJP-3 discende l’AJP (di secondo livello) 3.4.1 “*Peace support operations*” del luglio 2001, (“*Operazioni di supporto alla pace - PSO*”) che al capitolo 0529 individua la missione delle MSU, ovverosia la creazione di un ambiente sicuro dalle **minacce non militari**, oltre ad incombenze di carattere informativo, investigativo, di *intelligence* criminale, controterrorismo, ordine e sicurezza pubblica, tutela della legge, etc: in breve, tutte le classiche attività degli organi di polizia civile, sino a che le Autorità locali non siano in grado di assumersene l’onere (165).

Sempre nell’AJP-3.4.1, la PSO viene articolata in quattro fasi e la MSU è significativamente l’unico soggetto abilitato ad operare in ciascuna di esse, a prescindere dalla loro connotazione militare o civile (“*Once the security situation is sufficiently stable, and Civpol can hope with the maintenance of law*

combattenti” - chiamate “*NEO*” - e nelle “*operazioni di estrazione*”, con ciò ponendo le basi per l’impiego delle Forze MSU anche negli ultimi due scenari. Testualmente, “**Public Security. In exceptional circumstances, within a mandate for a larger mission, Nato military Forces could be called on to contribute to tasks related to public security which are the responsibility of a mandated civil authority, organization, or agency. Specifically, military support to public security will depend entirely on the mission and the residual local policing and judicial capability, and may require involvement in civil security tasks, including operations to maintain local law and order during the initial stage of an operation, until appropriate civilian authorities can take over their tasks. This assistance will normally be provided by Multinational Specialized Units, or in special circumstances, by other Forces**”.

(163) AJP-3 “*Allied Joint Operations*”, Cap. 2, Par. 2007: “*Integration of Command. The command structure should ensure that the capabilities of the nations, or those of several nations, can be brought to bear decisively to achieve the joint commander’s operational objectives in the most effective way. Normally, Component Commands into which nations contribute are functional (maritime, land, air, Special Operations and other specialised units). The specific task organisation will be tailored by the higher command authority to suit the needs of each operation*”.

(164) Così, testualmente, PARIS, *op. ult. cit.*, p. 56.

(165) “**Multinational Specialized Units. Over the long term local police should have primary responsibility for all civilian law enforcement issues. In the interim, and where this is not possible, the PSF has the responsibility for creating a secure environment. Multinational Specialized Units (MSUs) provide the JFC with police forces that have military status and the training, experience and capability to deal with this area of public security. MSU roles may include information gathering, investigations, criminal intelligence, counter terrorism, maintenance of law and order, and public security related matters. The aim should be for MSU and other PSF components to transfer civilian law enforcement responsibilities to civilian police components of the PSO, and/or to local civilian police forces, at the earliest feasible point in the course of the operation**”. Testo sull’archivio <http://www.cimicweb.org/>

and order, the main PSF can withdraw but MSU units may need to remain until the end of this phase. Emergency relief agencies may need to continue their activities to reduce human suffering). In questo documento, la MSU è ancora considerata una forza parallela alla CIVPOL, di rinforzo.

Va ricordato, al riguardo, che con l'espressione "CIVPOL" non si fa riferimento a Corpi di polizia a statuto civile, bensì a Forze multinazionali *destinate ad operare esclusivamente in seno alla società civile*, quando ormai la crisi è cessata, *generalmente disarmate* (salvo il necessario per l'autodifesa).

Il compito di controllare le masse e, più in generale, di contrastare la violenza delle folle viene invece previsto nel successivo AJP-3.4.1.1 "Pso tactical procedures" ("*Procedure tattiche delle operazioni di supporto alla pace*" - Stanag 2496).

Emblematico, in tale documento, è il paragrafo 0704 del Capitolo 7, che riconosce le specifiche competenze dei Carabinieri italiani e delle altre Forze di gendarmeria sotto la significativa rubrica "***The role of the civil police***": "*First and foremost it is the role of the police to maintain law and order. However, those police forces based upon the constabulary function, i.e. policemen acting as individual law enforcement agents, may have difficulties producing the formed units necessary to confront hostile crowds. The role of the civil police on their employment. An armed police force with a military capability such as Carabinieri, Gendarmerie or Koninklijke Marechaussee is likely to be both well-prepared and trained in riot drills. The military force is therefore not likely to be asked to intervene until rioting has reached serious proportions. On the other hand, an unarmed force, not used to operating in formed units will be less well able to deal with hostile crowds and may seek military assistance at a comparatively early stage. In this case the military should be trained accordingly*".

La MSU non è una polizia militare (166). Nonostante ciò in alcuni documenti viene ancora inquadrata - seppur con capacità più ampie - in tale contesto.

Come nota attenta dottrina (167), "*questa discrepanza concettuale risale alle origini dell'Unità, quando la differenza tra Forza di polizia militare e*

(166) Nel documento dottrinario D-14 del 2003 (cfr. *infra*) si precisa, con riferimento al diritto interno (cap. 3, par. 3), che "*Il Dlgs. 5 ottobre 2000, n. 297 ... ha previsto un sistema a doppio binario per i compiti di polizia all'estero. Infatti, mentre l'art. 5, comma 2, delinea i compiti di garanzia dell'ordinata convivenza e di sicurezza nell'area di intervento, il successivo art. 6 fissa i compiti della Polizia militare stabilendo che essa provveda a garantire l'ordine e la sicurezza all'interno della compagine militare. MSU, quindi è un assetto profondamente diverso dalla polizia militare, oltre che da quelli delle altre Forze armate, in quanto preposto ad assolvere i compiti di cui al citato art.5, comma 2, conseguentemente la MSU opera al di fuori dell'ambiente militare, necessita di capacità specialistiche diverse e di più ampio respiro e indirizza le proprie attività verso la popolazione locale. Tuttavia, è necessario stabilire rapporti di collaborazione tra la MSU e la MP*".

(167) PARIS, *Aspetti di dottrina militare delle Multinational Specialized Units*, Suppl. a *Rass. Arma Carabinieri*, 4/2004. I frequenti errori nei quali cade parte della dottrina vengono rilevati anche da GOBINET, *The Gendarmerie alternative: is there a case for police services with a military status in the 21st century European police apparatus?*, Portsmouth 2006 (scaricabile da <http://eprints.port.ac.uk/499>).

Forza di polizia a statuto militare, cioè una Forza di gendarmeria, non era chiaramente percepita in ambiente NATO. Questa è la ragione per la quale le MSU sono incluse nella Pubblicazione Procedurale Alleata n. 12 " NATO Procedures e Dottrine di Polizia Militare", ma questa inclusione non ha ottenuto il consenso unanime delle Nazioni a causa dell'impegno di polizia della MSU nell'ambito della comunità civile" (168).

La non riconducibilità delle MSU all'ambito della Polizia militare, bensì in quella civile (criterio che trova rispondenza nelle strategie di sicurezza UE) emerge con particolare evidenza al momento dell'adozione dell'AJP-12 (*Military Police Doctrine and Procedures* - Stanag 2226), nel cui Capitolo 8, dedicato alle cd. "*Unità Specializzate di Polizia Militare*" si era erroneamente pensato di ricondurre anche le MSU.

Pur ratificando il documento, l'Italia (analogamente ad altri Stati, quali la Spagna) non lo ha mai portato a pratica esecuzione (169), stante l'impossibilità di ricondurre le tradizionali Forze di gendarmeria a meri contingenti di polizia militare (errore che sta alla base delle incomprensioni affiorate, nel corso degli anni, soprattutto con alcuni Stati del Nord Europa, anche in merito all'iniziale progetto di inserire l'EUROGENDFOR - cfr. *retro* - nell'allora secondo pilastro PESC).

(168) Il problema, in effetti, è puramente culturale. Sotto il profilo del diritto interno, la distinzione tra i due ambiti è assolutamente pacifica e non crea problemi neppure sul piano operativo: già l'art. 6 del D.lgs 5 ottobre 2000, n. 297 (adesso artt. 90 e 91 D.lgs 15 marzo 2010 n. 66) disciplinava la funzione di *polizia militare* come un'attività interna alla compagine militare, sebbene caratterizzata da relazioni con l'ambiente esterno. Il fondamento giuridico della diversa funzione militare di *polizia civile* svolta dalle MSU - che dal punto di vista della dottrina militare concretizza la funzione di "sostituzione del combattimento" - è invece contenuto nell'art. 5, comma 2, dello stesso decreto legislativo che assegna all'Arma, accanto ai tradizionali compiti di combattimento e di polizia militare, anche quello del tutto peculiare di "*realizzare condizioni di sicurezza ed ordinata convivenza nelle aree d'intervento*" nel quadro delle "*operazioni per il mantenimento ed il ristabilimento della pace e della sicurezza internazionale*". Tale norma deve essere letta alla luce dell'art. 1, comma 1, del decreto, che individua natura e ruolo dell'Arma quale Istituzione militare con rango di Forza armata in servizio **permanente** di pubblica sicurezza e con competenza generale di polizia.

In merito al concetto informatore delle polizie ad ordinamento militare ed ai diversi modelli organizzativi di polizia tra *civil* e *common law*, si veda lo studio di LIBERTINI, *Alcune considerazioni sulle differenze fra Forze armate e di polizia*, in *Riv. Polizia*, III-IV/2001 pp. 225 ss..

(169) La definizione dottrinarina dei compiti operativi delle MSU (codificata nel 2003 dal Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri e successivamente sottoposta agli organismi militari NATO ed UE per il recepimento formale) nulla ha a che vedere con le tradizionali funzioni militari svolte in un teatro operativo: queste infatti si concentrano sulla sola attività di combattimento ("*combattimento, supporto al combattimento e sostegno logistico al combattimento*"), laddove nel documento "*Dottrina e procedura di impiego delle Unità Specializzate Multinazionali*" si parla di una nuova funzione militare di "*sostituzione del combattimento*" (*combat replacement*). Con quest'espressione ci si riferisce alle operazioni condotte non nei confronti di gruppi armati convenzionali, bensì della popolazione civile, per garantire l'ordine e la sicurezza nell'area di responsabilità. La nuova funzione - precedentemente sconosciuta alla Dottrina militare e chiaramente plasmata sulle professionalità della polizia civile - attribuisce al Comandante della Forza una capacità esclusiva di polizia ordinaria, di cui lo strumento militare ha necessità e che non può permettersi di trascurare per condurre efficacemente la propria missione nelle operazioni di pace.

A loro volta hanno avanzato rilievi la Danimarca (ratifica con riserva), la Francia (che neppure l'ha ratificato), e la Polonia (ratifica con riserva), evidenziando come si trattasse di una forzatura concettuale, dal momento che i due strumenti esercitano funzioni ben distinte: la polizia militare svolge infatti un supporto al combattimento (170), mentre la MSU opera al di fuori di esso, poiché esercita il suo servizio nell'interesse della popolazione civile (171).

In estrema sintesi, la MSU è l'inedita proiezione, su un teatro internazionale (ed a composizione interforze), del modello operativo "di prossimità" proprio dell'Arma dei Carabinieri, sin dalla sua fondazione: l'elemento di novità è però dirompente (172), sia perché, storicamente, i Corpi armati di stanza all'estero hanno quasi sempre svolto una funzione di occupazione o di protettorato esterno, anziché di servizio alla popolazione civile, sia perché ha evidenziato l'eccezionale versatilità ed efficacia delle Forze di polizia a competenza "ibrida" (che nei testi NATO e G8 hanno assunto la significativa

(170) Sulle funzioni della polizia militare, si rinvia a LIBERTINI-PARIS, *La funzione di polizia militare nell'ordinamento delle Forze armate*, Forlì 2006. Il principio viene ribadito nel paragrafo 0301 dell'AJP 3.2.3.3 ("Military Police Support to Combat Functions"), secondo cui "MP activities can contribute to all combat functions. However, MP units may not be able to perform all tasks simultaneously, therefore these tasks must be prioritised in parallel with the main effort".

(171) Nel corso della *MP Chiefs Conference* del settembre 2003 la delegazione italiana propose in effetti l'elaborazione di un'autonoma pubblicazione NATO sulla MSU da parte di un *Working Group* diverso da quello della polizia militare e, conseguentemente, la cancellazione del Capitolo 8 dell'AJP-12. Nel corso della discussione che ne derivò, la *Conference* richiese ufficialmente all'Italia di mantenere le MSU, seppure con completa autonomia, nell'ambito concettuale della *Military Police* allo scopo di non rompere "l'unità della famiglia della MP-NATO" e di sostenere il ruolo della polizia militare. La proposta, accettata in quella sede, prevedeva però la riformulazione dell'AJP-12 in una AJP "Military Police" del secondo livello dottrinale, con un capitolo dedicato alle MSU i cui aspetti tecnici sarebbero stati trattati a parte.

Attualmente la questione ha trovato sostanziale componimento con l'adozione, il 21 settembre 2009, dell'AJP-3.2.3.3 (di terzo livello, ossia di dettaglio, sino ad allora mancante) "*Allied Joint Doctrine for Military Police*" (NATO Stanag 2296), nel quale si parla sia di MSU che di polizia militare, per definirne i limiti di competenza: premesso che il *Provost Marshall* (l'ufficiale delle FF.AA. responsabile della polizia militare) sovrintende a tutte le attività di polizia militare e civile ("*Foremost ... provides advice: 1) Pertaining to all military and civil police activities across the spectrum of operations including information sharing, close cooperation and liaison between NATO military forces and civilian police authorities*"), e che la nozione di *Military Police* viene intesa in senso ampio ed inclusivo, onde consentirne l'adattamento anche a Stati formalmente privi di strutture *ad hoc* ("*PM is the generic term used to define the senior officer charged with the proponentcy of specialist military police advice to commanders, establishing policy and procedures and facilitating planning for employment of MP forces*"), nel Capitolo 2 paragrafo A), recante «*Considerazioni fondamentali per la pianificazione delle attività di Polizia militare*», al p.to c) si precisa che "**MSU provides the commander with police forces that have military status and training, experience and capability to deal with this area of public security. MSU roles may include information gathering, investigations, criminal intelligence, counter terrorism, maintenance of law and order, and public security matters. When an MSU is established, the PM and MSU commander must cooperate closely to ensure overlapping interests are deconflicted to improve information sharing and continuity of effort**", il che chiarisce come i compiti di PM, per quanto ampi, sono altra cosa rispetto alle funzioni della MSU/gendarmeria, che ha un'autonoma linea di comando.

denominazione di “*Carabinieri/Gendarme-like Forces*” (173)), in grado di assicurare una permanente funzione di polizia giudiziaria e civile adeguandosi ai contesti di guerra, ma operando allo stesso tempo quali principali attori della CIMIC (*Civil-Military Cooperation* (174)) intorno ai quali possono aggregarsi, a seconda dei casi, sia Forze di polizia militare, sia Forze civili di polizia (che già operano a loro fianco nei rispettivi Paesi di origine), dimostrandosi interoperative con ogni componente sul campo (175)).

Interoperatività richiamata anche nel “*Concept for Allied Future Joint Operations*” del 2005, laddove “*This is the fundamental principle behind an effects-based approach to operations or EBAO, which may be defined as the comprehensive integrated application of all instruments of Alliance power, both military and non-military, to create campaign effects, which will achieve desired outcomes*” (176).

(172) Si veda, a titolo d'esempio, lo studio di PERITO, *Where is the lone ranger when we need him? America's search for a postconflict stability force*, Washington (UISP) 2004. Di particolare interesse, la menzione (pp. 47-51) di un recente studio governativo relativo alla possibilità di costituire una gendarmeria USA, o di estendere il precedente storico dei *Rangers* del Texas che nel 1874, al termine della guerra di Secessione, vennero riconosciuti per legge quali Forza di polizia a statuto militare (l'iniziale ruolo di guardie di frontiera venne progressivamente dismesso intorno agli anni '20, per assumere i compiti tipici delle tradizionali polizie civili: a titolo di curiosità, si segnala che il *Texas Government Code*, alla sez. 411.024, ne vieta lo scioglimento, in quanto patrimonio storico della comunità texana - cfr. <http://www.texasranger.org/today/statutes.htm>). Cfr. anche CLARKE, *Does America need a Gendarmerie?*, in *Defense News* 2-14/2002 e BLUM, *The National Guard transforming to an operational force*, in *Joint Force Quarterly*, 4/2006, pp. 12 ss..

(173) Nella dichiarazione finale del Summit G8 di Sea Island del 2004 (“*G8 Action Plan 2004*”), ad esempio, si legge “*Increasingly, Carabinieri/Gendarme-like forces have demonstrated their unique skills in recent peace support operations. These units can fill the security gap between military forces and civilian police, relieving some of the military units' heavy burden and establishing an environment in which civilian police can operate effectively within the rule of law. More interoperable and a greater number of these units are needed to participate in international peace support operations and their related activities*”. Tali operatori vengono considerati, a livello internazionale, i *peacekeepers* ideali poiché adatti - in ragione della loro quotidiana attività nei Paesi d'origine - ad operare in situazioni di *post* conflitto con la forma mentale del poliziotto ma con l'addestramento e la disciplina militari, e quindi capaci di dialogare ed interagire sia con la Forza armata tradizionale che con quella puramente civile.

(174) In relazione alla Missione MSU in Kosovo, per il 2008, si veda la documentazione riportata su http://www.nato.int/kfor/cimic/projects/msu_081107.pdf. La dottrina NATO sulla CIMIC era espressa nell'AJP-9 del giugno 2003, ora sostituita dall'AJP 3.4.9 (in corso di ratifica per l'Italia: testo ufficiale su http://www.cimic-coe.org/download/AJP_3.4.9_CivMilCoop_ratification_draft.pdf). In argomento si veda, per un'introduzione, REHSE, CIMIC: *Concepts, Definitions and Practice*, Hamburg 2004, nonché il documento MC 411/1-NATO (scaricabile da <http://www.nato.int/ims/docu/mc411-1-e.htm>).

(175) Sul punto, cfr. LIBERTINI, *op. ult. cit.*, pp. 168 ss.. Fondamentale è pure l'eclettico studio, per conto del Ministero della Difesa francese, di BRAEM-CHICHIGNOUD, *De la Gendarmerie et des polices militaires à l'international*, Paris C2SD 2008 (su <http://www.youscribe.com/catalogue/tous/art-musique-et-cinema/autres/les-thematiques-du-414044>).

(176) In argomento si veda il *Rapporto Nolin* all'Assemblea Parlamentare NATO nel 2006, doc. 117-STC-06-E (*Interoperability: the need for Transatlantic Harmonisation*), incentrato significativamente sulla cooperazione NATO-UE e sull'armonizzazione delle rispettive dottrine di sicurezza: <http://www.nato-pa.int/default.asp?SHORTCUT=1004>.

Nel diritto italiano, base legale delle MSU è stata, storicamente, l'art. 5 del D.lgs 5 ottobre 2000, n. 297, che nell'enunciare i compiti militari dell'Arma dei Carabinieri indica anche la partecipazione alle operazioni (militari) all'estero; in tale contesto, il secondo comma della norma prevede - accanto alle tradizionali mansioni di combattimento e di polizia militare - pure quella di *“realizzare condizioni di sicurezza ed ordinata convivenza nelle aree di intervento”*, nel quadro delle operazioni *“per il mantenimento ed il ristabilimento della pace e della sicurezza internazionale”* (177).

La norma va letta nel combinato disposto con l'art. 2, comma primo del medesimo D.lgs, che individua natura e ruolo dell'Arma, qualificata *“Istituzione militare con rango di Forza armata in servizio permanente di pubblica sicurezza, e con competenza generale di polizia”*.

In questi termini, come nota attenta dottrina (178), *“L'articolo 5, comma 2, individua ... l'esercizio di una nuova ed originale funzione militare (179) che possiamo definire “di polizia ordinaria”. Tale funzione, normativamente distinta da quella di polizia militare, che è disciplinata nell'articolo 6 del decreto, deve essere tenuta separata anche concettualmente e nella pratica da quest'ultima, con cui non si sovrappone ma realizza invece una vicendevole integrazione. La legge, peraltro, implicitamente separa anche gli strumenti operativi a cui le due funzioni fanno capo. L'esercizio della citata funzione e l'autonoma struttura a cui essa è incardinata, pertanto, non solo trovano giustificazione giuridica nel dettato normativo ma costituiscono la modalità più efficiente ed efficace per la sua piena applicazione.*

La valenza legislativa di MSU (come funzione e come reparto), però, non si esaurisce nel richiamato dettato legislativo. Infatti, il Legislatore ha anche attribuito all'Arma, sempre nel citato articolo 5, comma 2, del decreto, il compito di concorrere ad “assicurare il contributo nazionale alle attività promosse dalla comunità internazionale o derivanti da accordi internazionali, volte alla ricostituzione ed al ripristino dell'operatività dei corpi di polizia locali nelle aree di presenza delle Forze armate, assolvendo compiti di addestramento, consulenza, assistenza e osservazione”. È questo un altro compito militare che, sebbene di norma riconducibile a missioni di polizia internazionale dell'ONU (180) o di Organizzazioni regionali (181), anche MSU può agevolmente svolgere in completa-

(177) Sulla questione, cfr. LIBERTINI, *Alcune osservazioni sulla funzione di polizia militare*, in *Riv. Polizia*, 1/2002, pp. 13 ss.. Si vedano, adesso, gli artt. 155 e 156 del D.lgs 66/2010.

(178) PARIS, *Le Multinational Specialized Units*, cit., pp. 43 ss. (da cui sono tratte pure le quattro note successive).

(179) *Ad abundantiam*, la militarità della funzione si desume, oltre che dall'inquadramento sistematico tra i compiti militari attribuiti all'Arma, anche dall'articolo 20, comma 1, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, che recita *“Al Ministero della Difesa sono attribuite le funzioni ed i compiti spettanti allo Stato in materia di difesa e sicurezza militare dello Stato, politica militare e partecipazione a missioni a supporto della pace ...”*. A nessun altro Dicastero, infatti, la legge attribuisce esplicita competenza nel campo delle missioni a supporto della pace.

(180) Ad esempio l'*International Police Task Force* della Missione ONU in Bosnia Erzegovina.

mento e contestualmente alle sue altre attività (182), in particolare a quelle sostitutive di imposizione della legge, quale attività preparatoria alla cessione di autorità e responsabilità di polizia alle forze locali, cui naturalmente spettano”.

Il consolidato dottrinale e procedurale sulle MSU riposa nel documento D-14 “*Dottrina e procedura di impiego delle Unità Specializzate Multinazionali (MSU)*” del 2003, che disciplina l’utilizzo nel sistema giuridico internazionale delle Forze di gendarmeria per lo svolgimento di compiti di polizia civile nelle aree destabilizzate (183).

Solo per completezza si ricorda che il termine “dottrina” non va qui inteso nell’accezione comune, trattandosi di fonte scritta sostanzialmente vincolante, una volta recepita dai soggetti istituzionali interessati (Stati ed organizzazioni internazionali).

Prima di esaminare i profili giuridici della questione in sede comunitaria, è però opportuno chiarire il ruolo delle Forze di polizia nel più ampio ordinamento internazionale, con particolare riferimento all’Organizzazione delle Nazioni Unite.

Se la base legale delle decisioni operative NATO (cfr. *retro*) risiede generalmente negli artt. 5 e 6 del Trattato di Washington del 4 aprile 1949, di prammatica nel combinato disposto con i paragrafi 32-34 del vigente NAC 1991 (“*Nuovo Concetto Strategico dell’Alleanza Atlantica*” (184)), più complessa è la situazione in ambito ONU.

(181) L’UE, in aderenza ai possibili scenari di impiego delle proprie Forze di polizia (missioni di sostituzioni in aree altamente destabilizzate e missioni di rafforzamento delle polizie locali), ha elaborato un concetto d’azione specifico per la ricostituzione e l’addestramento delle polizie locali, lo “*European Union comprehensive concept for strengthening of local police Forces*” del 31 maggio 2002. L’Arma dei Carabinieri, maggiore contributore europeo, partecipa alla capacità di polizia della UE con 800 unità, a varia prontezza operativa, di cui 720 per le Unità Integrate di polizia (IPUS) e 80 da spendere individualmente, in particolare per missioni di rafforzamento.

(182) MSU-SFOR, ad esempio, partecipa ad un programma di addestramento della polizia locale condotto dall’IPTF in esecuzione dell’articolo 3 dell’allegato 11 all’Accordo di pace.

(183) Nell’*incipit* al Capitolo I viene ribadita la natura inclusiva e complementare della MSU, che “*quale Unità militare, l’MSU, a livello di Brigata o di Reggimento è composta da **Forze di polizia a status militare, che non espletano compiti di polizia militare**, e dispone dell’addestramento, dell’esperienza e della capacità per soddisfare le esigenze di sicurezza ed ordine pubblico ed affrontare le problematiche relative alla polizia ordinaria al fine di creare un ambiente sicuro per le Forze militari schierate nell’ambito della propria Area di Responsabilità (Area of Responsibility - AOR) durante le “operazioni di risposta alle crisi non articolo 5 della NATO” o nelle cosiddette “missioni di Petersberg” della UE*”. Fondamentale è poi il richiamo alle funzioni di polizia di prossimità (Par. 4, lett. c), per cui “*Il personale MSU di ogni grado, nell’espletamento delle attività operative, dovrà considerare i contatti con la popolazione locale un fattore essenziale per la buona riuscita della missione. I contatti dovranno essere ricercati e mantenuti con imparzialità verso le diverse etnie o religioni ...*”.

(184) Dopo la fine della “guerra fredda” gli Stati membri hanno progressivamente ridefinito ruolo ed obiettivi dell’Alleanza Atlantica che, pur mantenendo le proprie prerogative nel campo della difesa collettiva, ha cominciato a svolgere attività di cooperazione militare con gli Stati dell’Europa orientale ed a ricoprire (dal 1995) nuovi compiti in materia di gestione delle crisi e di mantenimento della pace, generalmente su mandato ONU: in tale contesto si colloca il cd. “*Partenariato per la pace*”, programma volto a pianificare attività di addestramento comuni ed a facilitare la trasparenza dei processi di pianificazione e bilancio in materia di difesa.

La Carta delle Nazioni Unite non prevede infatti le operazioni di *peacekeeping*, né il “Comitato speciale per le operazioni di mantenimento della pace” - istituito dall’Assemblea generale nel 1965 - è andato oltre l’elaborazione di linee-guida generali per l’approntamento di tali operazioni; ad avviso della dottrina, l’unico sforzo classificatorio in materia, sebbene atipico e non vincolante, può essere individuato nell’*Agenda for Peace* (e relativo Supplemento) elaborati nel 1992 dall’allora Segretario generale Boutros Ghali.

Neppure la prassi fornisce indicazioni sul fondamento giuridico delle operazioni di mantenimento della pace, che né il Consiglio di Sicurezza, né l’Assemblea Generale hanno mai precisato nelle loro risoluzioni: parte della dottrina ritiene che risieda nel Cap. VI della Carta (in particolare nell’art. 36, che autorizza il Consiglio di Sicurezza a raccomandare “*procedimenti o metodi di sistemazione adeguati*” in caso di controversie suscettibili di mettere in pericolo la pace o la sicurezza internazionale), altri invece lo individuano nel cap. VII (all’art. 39, che autorizza il Consiglio di Sicurezza ad intervenire in presenza di una minaccia alla pace, violazione della pace o atto di aggressione, ovvero ancora all’art. 42, concernente l’adozione di misure implicanti l’uso della forza). Altri ancora richiamano la teoria dei “*poteri impliciti*”, alla luce dell’obiettivo generale di mantenimento della pace perseguito dall’ONU (ai sensi del *Preambolo* e dell’art. 1 della *Carta*).

Significativamente il secondo Segretario Generale delle Nazioni Unite, Dag Hammarskjöld, assegnava le missioni di *peacekeeping* all’ideale “*Capitolo sei e mezzo*” della Carta ONU, posizionandole tra i tradizionali metodi di soluzione pacifica delle controversie - come la negoziazione e la mediazione, previste dagli articoli del Capitolo VI - e le azioni più risolutive, compreso l’uso della forza, previste dal Capitolo VII (185).

La questione pare essere stata incidentalmente trattata solo in un parere consultivo della Corte Internazionale di Giustizia, il 20 luglio 1962 (relativo a “*certe spese delle Nazioni Unite*”).

Contrariamente alle misure adottate ai sensi dell’art. 42 Carta ONU, le operazioni di *peacekeeping* non hanno natura coercitiva, poiché non sono dirette contro uno Stato, ma mirano a preservare una situazione di ordine sociale o uno *status quo* di non belligeranza: di conseguenza possono realizzarsi solo con il consenso dello Stato all’interno del quale devono operare.

Il personale militare che vi partecipa, quindi, ha il diritto di usare la forza solo per legittima difesa e solo nell’attività di polizia interna; alla componente militare si è poi gradualmente aggiunto personale civile e di polizia, per far

(185) La dottrina più recente parla invece di “*Capitolo sette e mezzo*” (cfr. MONACO, *Manuale di Diritto internazionale pubblico. Parte generale*, Torino 2009, p. 591). Per un’efficace sintesi delle questioni, cfr. PIGOLI, *La riforma delle operazioni di mantenimento della pace: Nazioni Unite, organizzazioni regionali e nuove potenze emergenti*, CeMiSS Roma 2010 (reperibile anche all’indirizzo web <http://www.difesa.it/SMD/CASD/IM/CeMiSS/Pubblicazioni/Documents/PIGOLI.pdf>).

fronte alle modifiche funzionali di tali operazioni (spesso non riducibili alla semplice separazione ed interposizione tra le parti).

Ne è derivata l'esigenza di un effettivo coordinamento sinergico degli operatori civili e militari presenti nelle missioni di pace: da un lato, si è scelto di delegare ad organizzazioni regionali (quali la NATO, l'OUA, l'UE, etc.) la concreta gestione operativa delle crisi, non disponendo il *Consiglio di Sicurezza* di Forze sufficienti per agire direttamente, dall'altro si è tentato di sperimentare vari modelli di coordinamento strategico ed operativo, elaborando il concetto di "missioni integrate" (186).

L'approccio ONU fa anch'esso perno sul principio-chiave del coordinamento civile/militare: i maggiori contributi dottrinari in tal senso provengono dall'*Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (UN-OCHA), dal *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO) e dall'*Inter-Agency Standing Committee* (IASC).

La nozione di "coordinamento civile-militare", proposta da UN-OCHA e successivamente ripresa da altre Agenzie, parla esplicitamente di "*dialogo e interazione essenziali tra attori civili e militari nelle emergenze umanitarie, necessari per proteggere e promuovere i principi umanitari*" che rappresentano l'obiettivo comune da raggiungere.

Il DPKO ha invece pubblicato successivamente un documento (187) che tratta il tema civili/militari all'interno del caso specifico delle operazioni di pace, superando quindi il precedente ambito della sola dimensione umanitaria: "*Il coordinamento NU tra civili e militari è il sistema di interazioni che coinvolgono lo scambio di informazioni, il negoziato, l'evitare indesiderate interferenze reciproche (il cosiddetto de-confliction), il mutuo soccorso e la pianificazione a tutti i livelli tra elementi militari e organizzazioni umanitarie, agenzie di sviluppo, popolazione civile locale per raggiungere i rispettivi obiettivi*".

Sul terreno operativo, l'ONU ha cercato di consolidare il concetto di "*Integrated Mission Task Force*" per la pianificazione delle missioni, traducendolo nel concetto di "*Strategic Framework*" (in Afghanistan) o di "*Results Focused Transition Framework*" (in Sierra Leone) con l'esplicito obiettivo (188) di rac-

(186) Sull'argomento, si veda ad esempio lo studio condotto dallo "Robert Schuman Centre for Advanced Studies", AA.VV., *European Report on Development 2009. Overcoming Fragility in Africa*, Bruxelles 2009.

(187) UN DPKO, *Civil-Military Coordination Policy*, New York, 9 settembre 2002 (anche su <http://ochanet.unocha.org/p/Documents/DPKO%20Civil-Military%20Coordination%20Policy.pdf>). In argomento cfr. anche DURCH, *Twenty-first-century peace operations*, Washington 2006.

(188) Si veda, in questi termini, il Paragrafo 4 della "*Note on Guidance on Integrated Missions*", del Segretario Generale, in data 17 gennaio 2006: "*Integration is the guiding principle for the design and implementation of complex UN operations in post-conflict situations and for linking the different dimensions of peacebuilding (political, development, humanitarian, human rights, rule of law, social and security aspects) into a coherent support strategy. An integrated mission is based on a common strategic plan and a shared understanding of the priorities and types of programme interventions that need*

cordare le complesse missioni di *peacebuilding* e l'articolato sistema di programmi (a breve, medio e lungo termine) in un unico "sistema ONU" relativo al singolo Stato di intervento, combinando tra loro le dimensioni politiche, di sviluppo, umanitarie, dei diritti umani, dello Stato di diritto, sociali e di sicurezza.

Nel 2008, di fronte alle difficoltà operative ed alle resistenze all'integrazione delle componenti del sistema ONU (soprattutto quelle civili, che temevano di perdere il predominio acquisito durante gli anni della "Guerra Fredda", allorché non era realmente ipotizzabile un intervento militare nei teatri di guerra in cui le Superpotenze si contendevano le sfere di influenza), venne introdotto il concetto di "*approccio integrato*" (189), che non presuppone l'integrazione delle strutture (come invece accade per le "missioni integrate") ma si limita a prefigurare un "partenariato strategico" tra tutte le componenti operative: a tal pro, il DPKO ha istituito una "*Integrated Mission Training Cell*" che si prefigge di integrare (nel senso di raccordare, pur mantenendole distinte) le funzioni formative di militari, Forze di polizia ed operatori civili in un'unica unità.

All'interno di tale cornice, nessuna fonte giuridica parla di polizie a *status* civile o a *status* militare, men che mai si fa cenno (più di recente) alle MSU, ad EUROGENDFOR o altro: semplicemente si distingue - peraltro in termini estremamente ampi - tra FPUS (*Formed Police Units*) e CIVPOL (generalmente disarmata), così da non vincolare l'apporto - già notoriamente esiguo - dei singoli Stati membri a precise tipologie di personale.

Molti Stati, infatti, hanno Forze di polizia con raggruppamenti operativi dediti alla salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblici che, pur essendo gerarchicamente e militarmente organizzati, non hanno però uno *status* giuridico militare o sono inseriti unicamente nell'organico del *Ministry of Interior* (ad esempio, l'India) o della Giustizia.

La necessità di non privarsi di alcun apporto utile spinge dunque l'ONU a chiedere - per poter far parte di un contingente di FPU - semplicemente una concreta capacità di "**robust police**", così precisata: "... *which give them a heightened robustness compared to IPOS*" (190).

to be undertaken at various stages of the recovery process. Through this integrated process, the UN system seeks to maximize its contribution towards countries emerging from conflict by engaging its different capabilities in a coherent and mutually supportive manner".

(189) Cfr. la *Decision n. 2008/24 - Integration*. Decisions of the Secretary General, Policy Committee, UN, New York, 25 June 2008. In argomento si vedano METCALFE-GIFFEN-ELHAWARY, *UN Integration and Humanitarian Space*, Washington HPG 2011.

(190) Gli "Ipo" sono i tradizionali *individual police officers*. La definizione di "**robust police**" è contenuta nel documento di *policy* DPKO 2009.32 ("*Formed Police Units in UN Peacekeeping Operations*"), che rivede il precedente DPKO/PD/2006/00060 del 9 novembre 2006. Sempre nel DPKO/PD/2009/00032, al paragrafo D.1.1 si precisa che "*A United Nations Police component can consist of individual police officers (IPOS) and - where they are authorised and deployed - formed units. Both together form what is referred to as UNPOL*". Il successivo alinea chiarisce che "*United Nations FPUs are defined as cohesive mobile police units, providing support to United Nations operations and ensuring the safety and security of United Nations personnel and missions, primarily in public order*".

Va però evidenziato che al p.to 21 del DPKO/PD/2009/00032 il “legislatore” ONU, nell’individuare l’assetto organizzativo delle FPUS, utilizza significativamente espressioni tipiche del lessico militare quali “*plotoni*” ed “*interoperabili sotto-unità tattiche*” (191); se a ciò si aggiungono i requisiti di impiego e logistici che emergono dalla lettura complessiva del documento, restano ben pochi dubbi sulla struttura organizzativa e sulle capacità funzionali dello strumento, che rimane comunque, salvo specifiche eccezioni (vedansi i punti da 63 a 70 del documento) a disposizione della massima Autorità di polizia in teatro (*HOPC-Commissioner*).

Le fonti giuridiche dell’ONU non prendono tuttavia espressa posizione sulle MSU (192), che vengono ricomprese tra le unità militari nella disponibilità del *Force Commander*, figura presente in tutte le missioni ove la componente militare abbia una qualche minima rilevanza: per il “sistema ONU” non vi sono infatti funzioni od unità di polizia al di fuori dell’autorità del *HOPC-Commissioner*, ma al più delle azioni di coordinamento con componenti militari della missione, Forze e strutture alleate ed Autorità locali.

management. *As a coherent part of the United Nations police component, FPUs work in support of the establishment and maintenance of safe, democratic and human rights abiding communities by delivering professional, responsive and more robust policing in accordance with the mandate*. In precedenza già DWAN, *Executive policing. Enforcing the Law in Peace Operations*, SIPRI Oxford 2002.

(191) Testualmente: “*The minimum overall operational capacity is approximately 120 police officers. The operational capacity consists of inter-operable tactical sub-units (platoons). The recommended number of tactical sub-units (platoons) is four (4), the minimum number is three (3), consisting of approximately 30 officers each. If an FPU’s operational capacity is made up of only three tactical sub-units, they will have to consist of approximately 40 officers each to reach the minimum overall operational capacity of 120. Specialised units may be added, but do not count towards the minimum operational capacity of 120*”.

Su http://www.un.org/en/peacekeeping/sites/police/documents/formed_police_unit_policy_032010.pdf.

(192) Il rapporto formativo-dottrinale tra FPU e MSU trova eco nel recente “*Memorandum of Understanding between the Center of Excellence for Stability Police Units (CoESPU) and the United Nations Department of Peacekeeping Operations (DPKO)*”, sottoscritto il 29 giugno 2010, a mente del quale l’Organizzazione Internazionale “*will continue to cooperate to CoESPU programmes and activities, considering its doctrinal contribution, making use of its expertise in training police cadres and trainers and utilizing its facilities and resources in the areas of training in accordance with the DPKO/DFS Training Policy on Support to Military and Police Pre-deployment Training*”. Il CoESPU è il centro formativo d’eccellenza dell’Arma dei Carabinieri, istituito su decisione congiunta (*Action Plan*) dei Paesi partecipanti al summit G8 di Sea Island del 2004 (Canada, Francia, Germania, USA, UK, Russia, Italia e Giappone) al fine di dar vita - *ex nihilo* - ad un “*... international training center that would serve as a Center of Excellence to provide training and skills for peace support operations*”: ad oggi tale Istituzione cura la formazione e l’organizzazione di Forze (soprattutto del tipo Carabinieri/Gendarmeria, nonché FPUS) preparate per un dispiegamento rapido, logisticamente indipendenti ed in grado di operare con componenti sia civili che militari per stabilire una forte presenza di polizia in ambienti ostili. Un analogo *Memorandum* è stato sottoscritto il 3 febbraio 2014 tra l’Arma dei Carabinieri e l’*Office of the Under Secretary of Defense Personnel & Readiness* del Dipartimento della Difesa USA. Per un’introduzione generale, cfr. CRETA-PIROZZI, *Formazione e reclutamento del personale civile*, in AA.VV. (a cura di PIROZZI), *L’Italia nelle missioni civili dell’Ue. Criticità e prospettive*, Roma (IAI) 2010, pp. 49 ss.. In materia, cfr. anche HILLS, *International Peace Support Operations and CIVPOL*, cit., pp. 26 ss., nonché LUTTERBECK, *Between Police and Military. The New Security Agenda and the Rise of Gendarmeries*, in *Cooperation and Conflict* 39/2004, pp. 45ss..

Ritornando all'ambito UE, va innanzitutto precisato che base legale degli interventi internazionali PSDC/PESD è attualmente l'art. 43 TUE, che consente all'Unione di intraprendere missioni estere a carattere sia civile che militare (caratteri invero complementari, *ut supra*) nell'attuazione della propria politica di sicurezza interna ed esterna; le missioni a carattere militare possono avvalersi anche di Forze e capacità della NATO, secondo quanto previsto - nell'ambito del partenariato strategico tra le due organizzazioni - dagli accordi "*Berlin Plus*" (cfr. *retro*).

Tra le fonti normative dell'Unione Europea non è dato trovare una disciplina specifica delle MSU, dal momento che quest'ultimo modello è stato in larga parte trasfuso nelle IPUS (193): che si tratti però di due realtà affini e sostanzialmente interscambiabili lo si è visto nel 2004, in occasione dell'avvicendamento tra la missione SFOR della NATO e la subentrante EUFOR dell'UE, che comportò la necessità di trasformare anche il Reggimento MSU (fino a quel momento operante in seno alla SFOR quale Forza di polizia giudiziaria e di prossimità). In quella circostanza si ritenne di mantenere la missione sotto un comando militare, per garantire un passaggio graduale dalla responsabilità NATO a quella dell'UE, e fu deciso che la MSU, pur rimanendo sostanzialmente la stessa, si sarebbe trasformata in una nuova struttura a metà strada tra l'assetto originario e l'IPU.

Tale nuova struttura prese informalmente il nome di "*IPU style capabilities*", con l'unica novità di includere delle ulteriori aliquote di personale di polizia (austriaci) e di fanteria (ungheresi), scelta quest'ultima piuttosto irriuale, essendo la MSU a tutti gli effetti una struttura di polizia.

Nella letteratura specialistica esistono due documenti sul tema, lo "*European Union Multinational Specialised Union Concept*", elencante i principi generali che disciplinano la MSU, da considerarsi una sorta di ponte verso una missione di polizia civile (tesi comune alla dottrina NATO) e lo "*European Union Multinational Specialised Union Procedures*".

Quest'ultimo individua le procedure tecnico-tattiche che governano l'impiego di una MSU nel teatro operativo, focalizzandone i potenziali compiti ed elencando, per ognuno di essi, i fattori-chiave e le procedure di coordinamento con la polizia militare, la polizia locale (quando esiste) e le eventuali missioni di polizia internazionale che operano nella stessa zona: aspetto cruciale del modello MSU è in effetti la flessibilità, stante la sua capacità di adattarsi a qualsiasi realtà possa emergere sul campo (194).

Flessibilità che, come già visto, rappresenta il tratto caratteristico anche di EUROGENDFOR.

I principi espressi in tali documenti, sottoposti all'EUMC per una ricezione

(193) "*Unità Integrate di Polizia*" create in ambito UE a seguito del Consiglio Europeo di Göteborg (2001) per contribuire all'attuazione pratica alle linee-guida sulla sicurezza esterna elaborate nel precedente Consiglio di Feira.

(194) Sul punto, PARIS, *op. ult. cit.*

formale (195), vengono già ora informalmente utilizzati dalla DG IX del Segretariato Generale del Consiglio ed anche dall'EUMS.

Come già anticipato, le incertezze dottrinarie sorte inizialmente in ambito NATO avevano comportato la necessità di configurare la MSU come uno strumento che opera solo sotto l'Autorità militare ed è composta esclusivamente da personale non civile; la strategia di sicurezza dell'UE mira, per contro, a distinguersi dalla dottrina NATO elaborando il concetto integrato (civile/militare) di "*gestione civile delle crisi*" (GCC): conseguentemente si è optato per una variante del modello NATO-MSU, denominato IPU (*Integrated Police Unit*, la cui funzione - rispetto a quella delle MSU di *creare* un ambiente sicuro - è piuttosto quella di *consolidare* una sicurezza già acquisita), aperta alla partecipazione anche di Forze civili di polizia, sia per missioni di sostituzione delle Forze dell'ordine locali, sia per incarichi privi di mandato esecutivo (come ad esempio la polizia militare dell'Unione Europea in Bosnia (196)).

Recependo lo *standard* delle gendarmerie, l'IPU può operare sia sotto comando civile, sia (seppur temporaneamente) sotto quello militare (197).

Il rapporto di derivazione dall'MSU è evidente anche nella disciplina dottrinale IPU, elaborata con il contributo del Comando generale dei Carabinieri ed operativamente testata già nel 2003, nell'esercitazione "Lucerna-03" (198); ciononostante, vi sono delle differenze sostanziali tra MSU ed IPU: ad esempio quest'ultima - allo stato attuale - non può esercitare alcuna funzione militare, essendo formata anche da organici a *status* civile, limitazione che viene a colpire anche i contingenti di gendarmeria che entrino a farne parte.

Proprio da tali limiti trae fondamento il principio generale - espresso da un'importante fonte giuridica dell'Unione Europea in materia di sicurezza - dell'opportuna compresenza, negli ordinamenti nazionali, di Forze di polizia a carattere militare con quelle (legate soprattutto all'esperienza del Nord Europa)

(195) Comitato Militare dell'UE, istituito con Decisione del Consiglio il 22 gennaio 2001.

(196) Sul rapporto MSU/IPU si rinvia allo studio di LIBERTINI, "*Le prospettive di impiego delle unità multinazionali di polizia a status militare nell'ambito delle missioni di supporto alla pace*", Ce-MiSS Roma 2005, pp. 146 ss..

(197) Tale eventualità (cfr. *retro*), mutuata dalla prassi internazionale, trova conferma anche nel "*Comprehensive concept for Police Substitution Missions*" del Consiglio UE (doc. n. 8655/1/02 dell'8 maggio 2002, declassificato nel 2003 ed aggiornato all'11 ottobre 2010): "*Subject to their national rules and legislation, certain police components may be placed temporarily under the responsibility of the military authority entrusted with the protection of the population*". Il testo integrale è scaricabile da <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/st08/st08655-re05.en02.pdf>. Le IPUS vengono indicate (in nota 1) come "*specialised units were first defined in the European Council of Feira as robust, rapidly deployable, flexible and interoperable Forces, capable of performing executive tasks in order to re-establish the law and order in non-stabilised situations*".

(198) Condotta a Roma proprio dall'Arma dei Carabinieri sotto gli auspici dell'UE, con la partecipazione delle Forze di polizia di 25 Nazioni europee. In materia si veda anche AA.VV., *The Future Roles for Stability Police Units Workshop*, Washington 2005, disponibile in versione *online* all'indirizzo http://www.usip.org/files/resources/april_coespu.pdf.

prettamente civili: nella “*Dichiarazione sulle Forze di polizia*” del Consiglio UE (data a Bruxelles il 19 novembre 2001) si precisa infatti, al p.to 5, lett. b) secondo alinea, che “***Le capacità di polizia impegnate comprendono sia Forze di polizia con status civile che Forze di polizia con status militare del tipo gendarmeria. Questa diversità è un asset qualitativo per l’Unione Europea. Nel caso di un’operazione coinvolgente componenti militari e di polizia, l’azione dell’UE secondo i “compiti di Petersberg” richiede una forte sinergia tra la polizia e le componenti militari di tale operazione. Sul terreno, questo sarà assicurato da uno stretto coordinamento tra le due componenti***” (199).

Gli obiettivi relativi alle quattro aree prioritarie individuate nel Consiglio Europeo di Feira (2000) vengono precisati nel corso del Consiglio Europeo di Göteborg, del giugno 2001; con riferimento alle missioni di polizia, in particolare, viene approvato un “*Piano d’azione*” mirante a razionalizzare le risorse e gli strumenti disponibili, nonché a creare delle strutture che sovrintendono alla gestione delle Forze operanti nel quadro della GCC.

In quest’ottica viene dato avvio al processo di costituzione di *Integrated Police Units* (IPUS), vale a dire - in accordo con la definizione datane già in occasione del Consiglio di Feira - unità “*consistenti, rapidamente schierabili, flessibili e interoperabili*” (200), concepite per agire con “*compiti esecutivi in situazioni non stabilizzate, soprattutto nel passaggio da un comando militare iniziale al successivo comando civile*” (201).

Seppur aperte alla contribuzione di qualsiasi Forza di polizia (tanto a *status* civile quanto militare), in concreto solo le Forze cd. “robuste” e le gendarmerie appaiono in grado di soddisfare i requisiti operativi individuati dalla normativa UE per le IPUS; solo le gendarmerie, però, oltre ad assicurare una fondamentale unità della linea di comando (202) possono prendere parte sia

(199) Su <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/01/st14/st14237.it01.pdf> (all. II - p. 16).

(200) Le *Conclusioni* del Consiglio Europeo di Feira individuano i due principi-cardine della PESC, ossia la “capacità di reazione rapida” (aspetto prettamente operativo) e soprattutto la “multifunzionalità”, da cui discende la regola-chiave dell’organizzazione “integrata” della pubblica sicurezza.

(201) Definizione riportata nell’Appendice IV (*Obiettivi concreti per la polizia*) delle *Conclusioni* della Presidenza al Consiglio Europeo di Santa Maria da Feira, 19-20 giugno 2000, p. 20. Sulla dottrina IPU si veda l’efficace sintesi di COPPOLA, in AA.VV., *Seminario sulle Multinational Specialized Units*, cit., p. 177. Il testo integrale delle *Conclusioni* (che correttamente distinguono tra *funzioni* di polizia “civile” e *capacità* militari, nel senso più volte ribadito in queste pagine), con allegati, è reperibile su http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_it.htm.

(202) In argomento, cfr. JEAN, *An Integrated*, cit., che a p. 34 evidenzia (in un paragrafo significativamente intitolato “*Police vs. Military Force*”) come “*The various European police forces have extremely different organisations and cultures. Some states - such as Italy or France - also have “military-statute” general police units, whose normal tasks totally overlap with those of the civilian police. This civilian statute may cause some coordination difficulties even at national level, and also makes it necessary to ensure that all different national police components are represented in a balanced way in the European staff organisations. By the way, the existence of military-statute police corps - as mentioned above - provides the Union with useful “bridges” that can enhance cooperation, synergy and unity of the EU intervention. This would be crucial especially in the early stages of an intervention*”.

ad una MSU che all'EUROGENDFOR, strutture indispensabili a risolvere il noto problema dello svolgimento delle funzioni generali di polizia in un contesto (inizialmente) bellico nel quale non si intenda comunque applicare la legge marziale. Contesto, del resto, nel quale le IPUS non possono operare, intervenendo solo nella fase successiva del *consolidamento* delle condizioni di sicurezza.

È questo il punto in cui - in ottica puramente europea - le tradizionali dottrine della sicurezza interna che respingono l'approccio "integrato" entrano in crisi: come nota un Autore (203) con esemplare chiarezza, *"i Paesi che non dispongono di Forze di polizia a status militare hanno difficoltà oggettive ad integrarsi in un sistema così delineato e che, peraltro, costituisce la vera novità dello strumento militare nelle PSO. Tali Paesi possono avvalersi soltanto della polizia militare per entrare nel sistema e, per converso, le stesse organizzazioni di polizia militare ne avvertono la necessità per evitare un ridimensionamento proporzionale alla diminuzione quantitativa generalizzata degli strumenti militari. Ebbene, la polizia militare per contiguità professionale, pur non disponendo di tutte le capacità necessarie per svolgere compiti di polizia ordinaria, può giocare un ruolo importante in MSU ma non nelle IPU in quanto assetti civili di polizia nei quali potranno trovare, invece, adeguata collocazione elementi di Forze civili di polizia. Da questo punto di vista appare centrale il ruolo delle Forze "Carabinieri-like" intorno alle quali possono aggregarsi, a seconda delle necessità e del tipo di assetto, Forze di polizia militare o Forze civili di polizia ordinaria, ciò in quanto le Forze di gendarmeria hanno intrinseche capacità organizzative e logistiche che le rendono di rapido schieramento, oltre che interoperabili con la Forza militare"*.

Le IPUS sono strutture di polizia "robuste" a spiegamento rapido, che si inquadrano nell'ambito di missioni civili di polizia (del tutto distinte da quelle militari, ove invece la MSU può anche operare), nelle quali la catena di comando e di controllo coincide con quella civile (l'*Head Police Mission* dipende infatti dal Rappresentante Speciale PESC).

Le *"Multinational Specialized Units"* della NATO e le *"Integrated Police Units"* dell'Unione Europea sono quindi due facce della stessa medaglia, in quanto strumenti pensati per dare risposta alle necessità concrete che si presentano in uno scenario di crisi; entrambe, inoltre, presuppongono la partecipazione di Forze di polizia a *status* militare (204).

Proprio quest'ultimo aspetto consente all'IPU di raccordarsi con gli altri

(203) LIBERTINI, *Le prospettive di impiego*, cit., pp. 168 ss..

(204) La comune derivazione dottrinale ed operativa delle IPUS e delle FPUS dal modello MSU è ricordata da DZIEDZIC, *The public security challenge and International Stability Police Units*, SAM - Ankara 2012, p. 4: *"To date, doctrinal development in NATO and the EU for use of police units with a military structure has progressed along the same path because the same individual from the Italian Carabinieri has been responsible in both cases. To preserve this doctrinal convergence and promote interoperability, both among the countries that provide stability police and among the international organizations that use them, a Center for Doctrine and Training of International Stability Police Units should be established"*.

operatori sul campo, pur presentando una diversa composizione rispetto a MSU ed EUROGENDFOR (EGF) proprio per quel che concerne il personale militare, poiché **nelle IPU - come già anticipato - non trovano collocazione componenti militari che non abbiano - nel proprio Paese - una generale capacità di polizia ordinaria.** Possono cioè farne parte le Forze di polizia civile a *status* militare ma non anche le semplici polizie militari, che invece hanno titolo a partecipare sia ad una MSU che ad EGF (205).

Tale principio trova ulteriore conferma nel *“Comprehensive concept for Police Substitution Missions”* - doc. 8655/1/02 REV 1 del Consiglio UE (2002, cit.) - tuttora in vigore, nel quale l'organo legislativo (il Consiglio) espressamente riconosce le competenze generali (206) esercitate dai Corpi di gendarmeria non solo nelle missioni di pace internazionali, ma direttamente nei singoli Stati membri: una caratteristica che viene testualmente definita *“valore aggiunto”*, confermandone il ruolo centrale nell'ordinamento sovranazionale.

I principi sinora esposti trovano ulteriore riscontro nelle *“Guidelines for rapid deployment of Integrated Police Units - IPUs - and other Police elements in the initial stage of an EU-led substitution mission and interoperability of IPUs and Police Headquarters”* (207) adottate dall'UE nel disciplinare l'utilizzo di tali Unità, oltre che nella dottrina sui rapporti sinergici tra Forze ar-

(205) Seppur con il ruolo di “Osservatori”. L'EGF potrebbe rappresentare, secondo una corrente di pensiero, lo strumento operativo per coinvolgere nelle attività di *peacekeeping* quelle componenti specialistiche (soprattutto del Nord e Centro-Europa) che svolgono sì funzioni di polizia, ma non direttamente a servizio della popolazione civile. La possibilità di attingere organici dalle tradizionali Forze di fanteria viene invece esclusa, in ragione della diversa professionalità richiesta e della formazione specifica che distingue il poliziotto dal soldato.

(206) *“A police substitution mission may have to cover the main following functions: **General policing**: patrols, security, preventive and community policing; traffic police, immigration and border police; maintenance of public order and SWAT; VIPs protection; antiterrorism; explosives devices disposal, intelligence and information, etc; **Criminal investigation**: analysis and criminal intelligence, crime investigation (including assistance to international tribunals), organised crime investigation, identification of people and forensic sciences ... **The Member States of the EU have the full range of necessary police capacities for such a mission. The police capabilities committed comprise both police forces with civil status and police forces with military status of gendarmerie type. These capacities should complement each other, taking into account the specific characteristics of each situation. This variety of police forces enriches the capacity of the European Union and provides added value to undertake a wide range of police missions”**. Tale precisazione segue la premessa per cui nelle specifiche missioni di *“Police Substitution”* è necessario il *“deployment, simultaneously or almost simultaneously when possible, of a police substitution mission with the military operation in order to reduce as much as possible the gap in which the military contingent might assume, on its own, public security tasks, particularly those related to public order”*.*

(207) Doc. del Consiglio n. 15956/04, Restreint UE (versione parzialmente declassificata sul sito non istituzionale <http://www.statewatch.org/news/2012/sep/eu-council-guidelines-integrated-police-units-15956-ext1-04.pdf>). In argomento si può citare innanzitutto il rapporto della Conferenza tenutasi a Washington il 4 maggio 2005 sul tema *“The Future Roles for Stability Police Units Workshop”* (su http://www.usip.org/files/resources/april_coespu.pdf). In termini critici, invece, cfr. NEUTZE, *Responsibility beyond Brussels? European Union Peacebuilding - Performance and capacity of European peace operations exemplified through EU crisis management in Macedonia*, sul sito <http://www.atlantic-community.org>.

mate, di polizia ed operatori civili nella gestione *multi-level* delle situazioni (internazionali ed interne) di crisi (208).

Nel paragrafo 1.2.1, non a caso, viene indicato come elemento essenziale delle IPUS l'essere una componente **di polizia** (209) che soddisfa le condizioni di "*robust, rapidly deployable, flexible and interoperable forces*": dunque, una Forza flessibile ed interoperativa ("*interoperable among themselves and with other Police Elements*" ai sensi del doc. del Consiglio UE 26 ottobre 2001, n. 13307/01 "*Standardisation and interoperability*", classificato), che deve soddisfare alcune caratteristiche tra cui il disporre di unità strutturate secondo una propria catena unitaria di comando, nonché l'utilizzo di tattiche, tecniche e procedure di formazione comune ed in grado di svolgere tutte le funzioni di polizia civile.

Ancora, al par. 1.4.1 "*The use of IPUs is expected to reduce as much as possible the gap in which the military component might assume, on its own, public security tasks. Therefore interaction with the military will be a priority* (210). *The simultaneous deployment of military and police components will require close coordination including an integration of planning processes*". Infine (par. 5.2.1), "*Composition and dimension of IPUs is and remains a national issue*".

È opportuno evidenziare che le regole di interoperatività delle Forze di polizia di cui si è detto costituiscono un preciso obbligo giuridico - almeno in prospettiva, stante l'assenza di meccanismi sanzionatori nel doc. 13307/01 - per gli Stati membri dell'UE, alla luce degli impegni formalmente assunti con la *Dichiarazione finale* della "*Conferenza ministeriale sul miglioramento delle capacità di polizia*" di Bruxelles (19 novembre 2001).

La centralità del modello di Forza "ibrida" nel diritto dell'Unione trova espressione anche nelle recenti "*Lessons and best practices for CSDP from the European Union Police Force Training (EUPFT) 2008-2010*" (211), una relazione riservata avente ad oggetto l'individuazione delle questioni di maggior rilevanza emerse nel contesto triennale del suddetto Corso di formazione, attualmente l'unico in comune per i Corpi di polizia dei vari Stati membri in ambito PESC/PSDC (CSDP in inglese).

(208) In argomento, HANSEN-GIENANTH-PARKES, *International and Local Policing in Peace Operations. Lessons Learned and the Way Forward to Integrated Approaches*, Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, Berlin 2006.

(209) Nel par. 6 del doc. 15956/04 sono elencate le tipiche funzioni dei contingenti IPUS, che vanno dal mantenimento dell'ordine pubblico alle attività di polizia criminale e giudiziaria. Più in generale, "*IPUs are flexible and multi-functional. Therefore, they are able to perform tasks in all fields of policing. They act as a police force with general competence (within a broader Rule of Law approach) and in coordination with other actors to enforce and re-establish law and order*".

(210) L'interoperatività tra le Forze armate tradizionali e quelle di polizia è una priorità già enunciata in termini generali nelle "*Guidelines for Police Command and Control Aspects of EU Crisis Management*", doc. 7854/02 (*restreint*).

(211) Il doc. ARES (2011) 1466618, del 12 dicembre 2011, ad accesso limitato, è pubblicato sul portale non istituzionale <http://www.statewatch.org/news/2012/feb/eu-eeas-csdp-police-training-2008-2010-18536-11.pdf>.

Tale documento - che tenta altresì di colmare la persistente lacuna dottrina in materia di IPUS (212) - non solo invita gli Stati membri ad individuare con precisione quali tra le proprie Forze di polizia effettivamente rispondano ai requisiti oggettivi (fissati dal Consiglio UE) per poter contribuire alle politiche di sicurezza dell'Unione, ma da subito chiarisce che una capacità generale in tal senso hanno le componenti nazionali di EUROGENDFOR: in tal senso *“should consider the resources of the European Gendarmerie Force (EGF) to facilitate deployment of IPUS - resources that, according to EGF's official website, are “first and foremost at disposal of EU” - but that the EU has so far never availed itself of in civilian crisis management under CSDP. The study should contribute to a necessary work/reflection on an harmonised approach of rapid deployment and to improve conditions of interoperability”*.

Decisivo, al riguardo, è il principio di *“interoperatività”*, chiave di volta del *“sistema sicurezza”* comunitario, sia sotto il profilo operativo che del contenimento dei costi. Una compiuta definizione è data al par. 59 dello *“Initial Long-Term Vision for European Defence Capability and Capacity Needs”* - valido per il periodo 2006-2025 (213) - che mutua i caratteri dalla normativa previgente (214).

Anche alla luce dei principi sovra esposti, oltre che nel mondo anglosassone (soprattutto statunitense) pure nella dottrina tedesca sembra in atto una rivisitazione dei modelli a *“competenza ibrida”*, come emerge da un recente studio dello *“Stiftung Wissenschaft und Politik”* (215), significativamente intitolato *“Unità di Gendarmeria nelle missioni internazionali di stabilizzazione. Una possibilità per la Germania?”*.

(212) Invero per le FPUS esiste il documento DPKO/PD/2006/00015 dell'8 maggio 2006, avente ad oggetto *“Guidelines for Formed Police Units on assignment with peace operations”*, integrate dalla *Policy per le Formed Police Units in United Nations Peacekeeping Operations* (doc. 2009.32 - cfr. *retro*). Sui rapporti tra la dottrina FPU ed IPU si segnala il comprensivo *“INPROL Consolidated Response (08-006)”* a cura di BRUZZESE-POULIOT-SAL RODRIGUEZ, in <http://inprol.org/files/CR08006.pdf>. Sulla dottrina FPU si veda BENNER-MERGENTHALER-ROTMANN (a cura di), *Doctrine Development in the UN Peacebuilding Apparatus: The Case of UN Constabulary Police, 1999-2006*, San Francisco 2008 (testo nel quale tra l'altro implicitamente si accoglie - p. 14 - la dottrina internazionale che vede nei Carabinieri italiani una complessa e più evoluta forma di gendarmeria, *ut supra*).

(213) *“This needs to be at the heart of all European capability development work. Expeditionary, multi-national operations, with strong inter-action with civil instruments, require **interoperability within national Forces, between national Forces, and with civilian actors. Just as equipment is only one element of capability, so the interoperability requirement relates to all other aspects of capability, from language to procedure to training**”*. Il testo, non pubblicato sulla GUCE, è reperibile su http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/91135.pdf.

(214) In particolare dal doc. 13307/01 (*“Standardisation and interoperability”*) del Consiglio, in data 26 ottobre 2001, che definisce l'interoperabilità nella pubblica sicurezza come *“The ability of systems, units or forces to provide services to and accept services from other systems, units or forces and to use the services so exchanged to enable them to operate effectively together”*. La medesima nozione viene richiamata dal recente *“Concept for rapid deployment of police elements in an EU-led substitution mission”* del 19 luglio 2012, laddove per *“police elements”* si indicano espressamente le *“Integrated Police Units, Police Headquarters, Formed Police Units, Specialised Teams and Individual Police Officers”*). Su http://www.parliament.gov.at/PAKT/EU/XXIV/EU/08/85/EU_88597/imfname_10037428.pdf

Come è noto, la scelta della Repubblica Federale Tedesca di dotarsi esclusivamente di Forze di polizia a statuto civile (con l'eccezione di una ridotta aliquota di *Feldjäger*, che però svolgono quasi esclusivamente funzioni di polizia militare ed in parte, fino al 1994, della *Bundesgrenzschutz*) nasce dai postumi del secondo conflitto mondiale, all'esito del quale lo Stato (o quel che ne restava, dopo le mutilazioni territoriali e di sovranità) era stato sostanzialmente disarmato.

A differenza dell'Italia, che cercò di superare i limiti del *diktat* inserendo tutte le Forze di polizia (non sottoposte a limiti di contingentamento) in seno alle Forze armate, l'ordinamento tedesco trovava un ostacolo nell'art. 87-a, commi secondo, terzo e quarto della *Grundgesetz* (Costituzione federale) del 1949, che non solo devolveva i principali compiti di polizia ai singoli *Länder* (le *Landespolizeien* sono infatti le Forze di polizia a carattere generale dell'ordinamento tedesco) anziché allo Stato centrale (216), ma ancor oggi limita l'impiego delle Forze armate in appoggio alla polizia all'ipotesi di “*un incombente pericolo per l'esistenza o per l'ordinamento costituzionale liberale e democratico della Federazione o di un Land ... se le Forze di polizia, così come la polizia confinaria federale non sono sufficienti ... per proteggere obiettivi civili e per combattere ribelli organizzati ed armati militarmente*” (217).

Sebbene la Costituzione non parli dello *status* organizzativo da imprimere alle Forze di polizia, né vi siano dei precedenti storici che giustifichino tali perplessità, l'orientamento in questione sembra essere stato messo in discussione (218) solo a seguito del confronto con l'approccio “integrato” di matrice comunitaria (219). In un primo momento, invero, il Governo tedesco non ma-

(215) “*Istituto Tedesco per gli Affari di Sicurezza Internazionale*” (SWP), organo tecnico ausiliario del Governo federale e del Parlamento tedeschi. Lo studio è di KEMPEN e KREUDER-SONNEN, *Gendarmerieeinheiten in internationalen Stabilisierungsmissionen. Eine Option für Deutschland?*, Berlin 2010 (su http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2010_S06_kmp_kreuder_ks.pdf). Sui limiti dell'ordinamento tedesco (fondato sul principio della rigida separazione delle competenze) rispetto ad altri modelli flessibili ed integrati europei si veda poi l'ampio studio di LIOE, *Armed Forces in Law Enforcement Operations? The German and European Perspective*, Heidelberg 2011.

(216) Situazione che permane anche a seguito della *Föderalismusreform* del 2006, in occasione della quale venne abbandonata l'idea di estendere le competenze federali in materia di antiterrorismo: http://www.bundesrat.de/cln_330/nn_276146/DE/foederalismus/foederalismus-node.html?_nnn=true.

(217) Così, testualmente, il quarto comma dell'art. 87-a GG: “*Zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes kann die Bundesregierung, wenn die Voraussetzungen des Artikels 91 Abs. 2 vorliegen und die Polizeikräfte sowie der Bundesgrenzschutz nicht ausreichen, Streitkräfte zur Unterstützung der Polizei und des Bundesgrenzschutzes beim Schutze von zivilen Objekten und bei der Bekämpfung organisierter und militärisch bewaffneter Aufständischer einsetzen*”.

(218) Sull'argomento va indicato il lavoro di HANON, *Policiers et militaires en Allemagne: le nouvel agencement*, in *Cultures & Conflits* n. 67 (2009), pp. 85 ss., pubblicato anche in versione *online* su <http://conflits.revues.org/index3122.html>.

(219) Invero, come puntualmente documenta HANON, *Policiers et militaires*, cit., pp. 97 ss., il problema si pone a partire dagli anni '90, ed emerge con particolare evidenza in seguito alla pubblicazione, nel 2006, di un “Libro Bianco” sulle politiche di sicurezza e difesa tedesche (“*Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und de Zukunft der Bundeswehr*”, scaricabile dal sito <http://bundeswehr.de>).

nifestò un particolare interesse per il modello EUROGENDFOR (220), che sotto molti punti di vista rappresentava un'alternativa strutturale a quello interno, segnato da una rigida compartimentazione (e sotto certi aspetti da una vera e propria contrapposizione) delle competenze, con conseguente scarsa comunicabilità tra gli operatori del settore; una rigidità - anche dottrina - contrapposta alle prospettive di gestione "integrata" della sicurezza, infine rivelatasi di ostacolo alla corretta implementazione delle politiche della PESC: *"Es fehlt eine Kraft, die in einem instabilen Umfeld eigenständig operieren kann und imstande ist, Unruhen und organisierte Kriminalität einzudämmen. Wo Gendarmen oder robuste Polizeikräfte in Auslandseinsätze entsendet wurden, haben sie sich als wirkungsvolles Instrument erwiesen, insbesondere bei der Bekämpfung von Aufständen und organisiertem Verbrechen"* (221).

In materia è recentemente intervenuta la Corte Costituzionale tedesca, con la sentenza BVerfG, 2 PBvU 1/11 del 17 agosto 2012 (222), che ha ribadito la possibilità che il Governo federale (tenuto in tal caso a decidere come organo collegiale, ex art. 62 GG) possa far ricorso alle Forze armate tradizionali per il mantenimento dell'ordine pubblico interno sulla base dell'art. 35, parr. 2 e 3 GG (nel combinato disposto con gli artt. 87a par. 4 e 91 par. 1 GG (223),

(220) Allorché nel 2004 il Governo francese lanciò l'idea di una Forza di gendarmeria europea, il Ministro della Difesa tedesco, Peter Struck, dichiarò che la Germania non vi avrebbe partecipato in ragione della netta separazione, prevista a livello costituzionale - «*eine klare Trennung*» - tra Forze di polizia e militari. Tali affermazioni venivano ribadite da alcuni dirigenti dell'allora *Bundesgrenzschutz*, i quali sostenevano che i militari tedeschi non avessero alcun tipo di formazione teorica o pratica per poter gestire un intervento umanitario. Invero, entrambe le obiezioni non tenevano conto del fatto che le gendarmerie sono, per loro natura, Corpi di polizia e non di fanteria, e che comunque la Costituzione tedesca non solo non prevede alcuna antinomia genetica o funzionale tra Forze armate e di polizia, né che queste ultime debbano avere statuto esclusivamente civile, ma semplicemente che l'Esercito federale (non, quindi, un'eventuale gendarmeria territoriale) non potrebbe ordinariamente intervenire nella gestione dell'ordine pubblico e della sicurezza interni, in quanto di esclusiva competenza dei *Länder*.

(221) Lo studio (p. 12) individua la caratteristica (ed il plusvalore operativo) delle gendarmerie nella natura ibrida ed inclusiva "civile-militare", che ne consente l'interoperatività tanto con le Autorità civili quanto con quelle militari: *"Bestimmungsmerkmal einer jeden Gendarmerie ist ihr hybrider Status zwischen Polizei und Militär. Aus ihm leiten sich alle Möglichkeiten und Grenzen ihres Handelns ab. Gendarmerien besitzen sowohl militärische als auch polizeiliche Fähigkeiten und können diese kombinieren. Im Unterschied zu Polizeieinheiten sind Kräfte in Verbänden organisiert [nt. - Dieses Organisationsmuster ist jedoch kein Präjudiz für die Frage nach militärischen oder zivilem Kommando der Einheiten]"*. Di seguito (nel par. *"Trennung von Polizei und Militär"*, pp. 17 ss.) si affronta la questione giuridica della compatibilità di tale modello con l'ordinamento costituzionale tedesco, tenuto conto del riparto di competenze tra Federazione e *Länder*, ex artt. 30, 70 comma 1, 87 e 91 GG. Una soluzione transitoria viene individuata nel valorizzare il ruolo della polizia militare (i *Feldjäger*) quale punto di partenza verso un'evoluzione più coerente con la *ratio* del modello europeo.

(222) Peculiarità della decisione non è l'aver ribadito la possibilità di utilizzo, da parte del Governo federale e sotto la sua responsabilità, dell'Esercito e delle altre Forze armate per il mantenimento dell'ordine pubblico interno, in circostanze di particolare gravità (eventualità già prevista dalla Costituzione), bensì nell'aver chiarito che in tale frangente le stesse potranno comunque disporre del proprio armamento ordinario (anche da guerra). Il testo integrale della decisione è pubblicato *online* sul portale http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/up20120703_2pbvu000111.html.

in presenza di “*situazioni calamitose d'emergenza interna*” - genericamente intese - già in essere e che eccedano l'ambito territoriale dei singoli *Länder* (testualmente, “*überregionalen Katastrophennotstand*”), o che comunque questi non siano in grado di contrastare con efficacia. In tal caso, nell'esercizio delle funzioni “civili” di tutela della sicurezza dei cittadini e di prevenzione delle attività di saccheggio, le Forze impiegate faranno uso del proprio armamento ordinario. La sentenza fa poi breve cenno alla questione della delegabilità (ex art. 65 par. 2 GG) del potere collegiale governativo, in caso di estrema urgenza, ai singoli Ministri (in particolare, a quello della Difesa).

Sempre nella letteratura comparata, va poi ricordato il cd. *Rapporto Clingendael* (224), uno dei pochi studi scientifici di ampio respiro su EUROGENDFOR, che riprendendo le dichiarazioni istituzionali a margine del *meeting* di Warnsveld e del Consiglio UE di Bruxelles nel 2004 (cfr. *retro*) suggerisce di estendere tale modello professionale ed etico anche a Forze di polizia generaliste a statuto non propriamente militare, ma pur sempre affini per formazione o attitudini operative (225), in un'ottica di proiezione mondiale quale quella perseguita dal CoESPU (cfr. *infra*).

Più in generale, infine, un recente studio (226) comparato dei maggiori Istituti di Sicurezza internazionali ha ripreso i concetti sinora espressi, evidenziando la caratteristica interoperatività delle Forze “ibride”, che attribuisce loro il ruolo insostituibile di “attore di collegamento” tra le politiche di polizia proprie dell'UE e della NATO (227).

I criteri sovra esposti vengono ribaditi - in ottica di integrata complementarietà - anche negli atti adottati dall'UE in materia di sicurezza militare.

Anche in tale settore emerge la specificità delle Forze di gendarmeria -

(223) La Corte espressamente ricorda che l'articolo 87a, par. 4, nel combinato disposto con l'articolo 91 par. 2 della Legge fondamentale prevede l'impiego delle Forze armate per rispondere a minacce che attentino all'esistenza o al libero ordine democratico della Federazione (o di un singolo *Land* che non sia in grado di contrastarle). L'art. 87a par. 4 consente, in particolare, l'utilizzo di Forze armate a supporto operativo di quelle di polizia.

(224) Editto dal *Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen (Clingendael)*. Si tratta dello studio di DE WEGER, *The Potential of the European Gendarmerie Force*, Den Haag 2009. Il testo è anche su http://www.clingendael.nl/publications/2009/20090400_cscsp_gendarmerie_weger.pdf.

(225) Espressamente, “*It would bring more resources for common goals, it would result in more capacities when using this unique organisation, thereby professionalising more gendarmerie forces and policing in Europe, and would further intensify European security integration*” (op. cit., p. 46).

(226) HAMILTON-BURWELL-FRANCES (a cura di), *Shoulder to Shoulder: Forging a Strategic U.S.-EU Partnership*, edito sotto il patrocinio di: Atlantic Council of the United States / Center for European Policy Studies / Center for Strategic and International Studies / Center for Transatlantic Relations / Fundacion Alternativas / Prague Security Studies Institute / Real Instituto Elcano / Swedish Institute of International Affairs, 2009.

(227) Degno di nota è il ruolo espressamente assunto, in tal ambito, dai Carabinieri italiani, riconosciuti quasi come un modello autonomo di Forza di polizia (p. 46): “*Unlike the U.S., which lacks a national police force and therefore relies on contractors, this EU Police Force draws its officers from a variety of European police Forces, including the European Gendarmerie Force (EGF) and the Italian Carabinieri*”.

stavolta rispetto alle tradizionali Forze armate - e la loro generale riconducibilità operativa a quelle di polizia “civile”, con particolare riferimento al sistema di coordinamento introdotto dai vigenti “*Headline Goal 2010*” e “*Civil Headline Goal 2010*” (228), laddove “*how civil-military coordination elements are applied to crisis management tools such as the EU BGs and the CRTs are still work in progress. Moreover, there are limited training exercises undertaken at the EU-level that incorporate contributions from military and civilian rapid response elements to practise such cooperation on the ground. In the case of the EU BGs, there are may be a need to refine certification and training processes to enhance the ability to operate alongside civilian personnel. Different requirements may be needed to operate with civilians ESPD packages such as the CRTs and IPUS and multinational packages such as the European Gendarmerie Force (EGF)*” (229).

G) LE POLITICHE DI SICUREZZA NELL'EX “TERZO PILASTRO” UE: LA COOPERAZIONE DI POLIZIA TRA COLLABORAZIONE E COORDINAMENTO.

Esaurita la trattazione delle principali questioni concernenti l'ordinamento della pubblica sicurezza a livello sovranazionale, con particolare accento al settore della PESC, non resta che accennare alla disciplina giuridica del settore FSJ (coincidente per lo più con il precedente “Terzo Pilastro” dell'UE) per evidenziarne le specificità. Ad esso, infatti, fanno capo le disposizioni del TFUE in materia di “*cooperazione (transfrontaliera) di polizia*”, in un contesto nel quale parimenti opera il modello “integrato” che caratterizza il sistema UE (230).

Coerentemente a tale presupposto, le principali Agenzie strumentali ivi operanti (EUROPOL, EUROJUST, FRONTEX E CEPOL) sono tenute a raccordare le proprie metodologie operative con quelle previste in ambito PESC/PSDC.

La FSJ è, al pari della PESC, solo una delle componenti della più ampia strategia europea di sicurezza, per la quale valgono le regole generali in pre-

(228) In materia si richiama, da ultimo, l'*Headline Goal 2010*, succeduto all'*Helsinki Headline Goal* del 1999 e relativo alla creazione - in ambito PESC/PSDC - di contingenti di pronto intervento per operazioni militari (approvato dal Consiglio UE “Affari Generali e Relazioni Esterne” il 17 maggio 2004, e dal Consiglio Europeo nella sessione del successivo 17-18 luglio). Sull'argomento, per alcuni rilievi critici, LINDLEY-FRENCH, *Headline Goal 2010 and the concept of the EU Battle Groups: an assessment of the build-up of a European Defence capability*, Paris 2005, e soprattutto LINDSTROM, *Enter the EU Battlegroups*, in *Chaillot Paper* n. 97 (2007). A completare il quadro sul versante degli operatori “civili” (che sono qui cosa diversa da quelli di polizia: cooperanti, magistrati, consiglieri civili, etc.), il Consiglio UE ha poi adottato il 19 novembre 2007 il “*Civilian Headline Goal 2010*” (doc. 14823/07), cit..

(229) Così LINDSTROM, *op. ult. cit.*, p. 68.

(230) In termini generali, seppur anteriore al Trattato di Lisbona e con riferimento alla questione del ruolo, in tale ambito, delle competenze “ibride”, si vedano AA.VV. (a cura di BIGO), *Quelle place pour la Gendarmerie au sein de l'espace judiciaire européen? Internalisation de la criminalité et coopération entre les différents acteurs de la police judiciaire, français et étranger*, Paris CEtC/DAS 2004. Per uno studio complessivo delle problematiche istituzionali della cooperazione di polizia in ambito UE, si veda MILAZZO, *Quadro costituzionale italiano e cooperazione europea di polizia*, Napoli 2012.

cedenza esaminate: la disciplina dettata nel TFUE, però, consente di introdurre quello che sarà il tema centrale del secondo Capitolo di questo lavoro, ovverosia il principio generale del coordinamento di polizia, come inteso dal legislatore sovranazionale.

Invero, coerentemente al principio generale di cui all'art. 4 TUE, anche in tale settore gli organi dell'Unione non possono svolgere alcuna attività diretta, potendo al più giocare un ruolo teso a favorire una più efficace azione combinata (*id est*, una maggior cooperazione) delle Forze competenti ad operare nei singoli Stati membri.

Tale principio era stato espresso, in termini generali, dal par. 59 dello *“Initial Long-Term Vision for European Defence Capability and Capacity Needs”*, adottato in ambito PESD (230-bis).

Base legale della cooperazione (transfrontaliera) di polizia, che presuppone la commissione di particolari reati transnazionali con modalità tali da attingere direttamente gli interessi dell'Unione, sono gli artt. 87, 88, 89 e 352 TFUE.

Il quadro istituzionale risulta semplificato rispetto al regime *ante*-Lisbona, essendo stato esteso - per il settore FSJ, a differenza della PESC - l'ambito delle misure adottabili con procedura legislativa ordinaria (in codecisione con il Parlamento UE ed a maggioranza qualificata in Consiglio), per tali soggette al controllo della Corte di Giustizia. A ciò fanno eccezione le riserve valedoli per il Regno Unito, la Danimarca e l'Irlanda, dove invece prevalgono le decisioni dei rispettivi Parlamenti nazionali (cfr. i *Protocolli* 1, 2, 21 e 22 allegati al TFUE).

Va però precisato che, trattandosi di un settore che attinge competenze operative esclusive degli Stati membri (ex art. 4 TUE), non offre grandi spunti in materia di coordinamento (il legislatore UE fa infatti sempre riferimento al diverso concetto di spontanea *cooperazione* tra le istanze nazionali), se non per quanto concerne la struttura di vertice prevista all'art. 71 TFUE, il COSI (*“Standing Committee on Operational Cooperation on Internal Security”* - Comitato permanente per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna), disciplinata con Decisione del Consiglio UE del 25 febbraio 2010 (doc. 2010/131/UE (231)).

Ai sensi dell'art. 71 TFUE *“È istituito in seno al Consiglio un Comitato permanente al fine di assicurare all'interno dell'Unione la promozione e il rafforzamento della cooperazione operativa in materia di sicurezza interna. Fatto salvo l'articolo 240, esso favorisce il coordinamento dell'azione delle Autorità competenti degli Stati membri. I rappresentanti degli organi e organismi inte-*

(230-bis) Su http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/91135.pdf

(231) Pubblicata su GUCE L-52 del 3 marzo 2010. Testo scaricabile dal portale istituzionale <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:052:0050:0050:IT:PDF>. La volontà di dar vita al COSI venne manifestata con *Decisione* della Presidenza del Consiglio UE in data 22 ottobre 2009 (doc. 16515/09 su <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st16/st16515.en09.pdf>), cui fece seguito il *progetto di Decisione* doc. 5949/10 del 5 febbraio 2010 (*Nota punto I/A del Segretario Generale*, su <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/10/st05/st05949.it10.pdf>).

ressati dell'Unione possono essere associati ai lavori del Comitato. Il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali sono tenuti informati dei lavori”.

L'art. 2 della *Decisione* precisa a sua volta che “*Il Comitato permanente facilita, promuove e rafforza il coordinamento delle azioni operative delle Autorità degli Stati membri competenti in materia di sicurezza interna*”, e ciò (art. 3) anche “*in settori che rientrano nella cooperazione di polizia e doganale nonché tra le Autorità preposte al controllo e alla protezione delle frontiere esterne. Vi rientra anche, se del caso, la cooperazione giudiziaria in materia penale per quanto riguarda l'aspetto operativo nell'ambito della sicurezza interna*”.

Il Comitato permanente valuta inoltre l'orientamento generale e l'efficacia della cooperazione operativa, individua eventuali carenze o mancanze e adotta le opportune raccomandazioni concrete per farvi fronte.

Ad escludere però (stante la preclusione di carattere generale di cui all'art. 4 TUE) che si tratti di un organo in qualche modo operativo e, per tale, in grado di sostituirsi - in prospettiva - all'iniziativa degli Stati, il successivo art. 4 precisa che “*Il Comitato permanente non partecipa alla condotta delle operazioni che rimangono compito degli Stati membri*”.

In questi termini, l'art. 72 TFUE significativamente puntualizza che “*Il presente Titolo non osta all'esercizio delle responsabilità incombenti agli Stati membri per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna*”.

Sempre ai fini del coordinamento di cui si è detto, alle riunioni del COSI prendono parte anche i rappresentanti delle Agenzie UE operanti nel settore sicurezza (EUROJUST, EUROPOL E FRONTEX), per assicurare la coerenza della loro attività con le linee-guida precedentemente individuate in sede di Comitato: di questo fanno parte i competenti vertici istituzionali degli Stati membri (ordinariamente dei Sottosegretari di Stato (232)) ed generalmente (a seconda degli ordinamenti nazionali) anche quelli delle relative Forze di polizia generaliste (per l'Italia partecipano il Capo della Polizia di Stato ed il Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri, o dei loro delegati).

Il COSI è un tipico organo *ausiliario* (233) dell'Autorità di indirizzo politico, in quanto tale non destinatario di attribuzioni meramente esecutive, ma pur esso partecipe, nella misura in cui il relativo apporto risulti determinante,

(232) Normalmente assegnati ai Ministeri dell'Interno o della Giustizia, sebbene la *ratio* “funzionalistica” del “sistema sicurezza” europeo non ponga limiti quantitativi o di attribuzione, ben potendo ad es. parteciparvi dei delegati dei Ministri delle Finanze allorché si discuta di questioni che rientrano anche nella loro competenza (antiriciclaggio, etc.). Nel caso della Germania, ove le competenze generali di polizia sono attribuite ai *Länder*, partecipa d'ordinario anche un rappresentante politico comune di questi ultimi.

(233) Nell'ordinamento italiano (cfr. *infra*) un raffronto ideale può essere tentato con il *Comitato Nazionale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica* (la cui funzione ausiliaria del Ministro dell'Interno è prevista *ex lege*) e con il *Dipartimento della Pubblica Sicurezza*, organo cui è attribuita in via esclusiva la funzione di implementare - con la supervisione del Ministro - le strategie nazionali in materia di sicurezza interna.

dell'indirizzo medesimo. Inoltre la sua composizione variabile, tanto dal alto "politico" che da quello operativo, è coerente con la caratteristica "inclusiva" ed olistica delle politiche di sicurezza dell'Unione.

In virtù della presenza dei vertici operativi delle Forze di polizia nazionali, il COSI dovrebbe progressivamente sostituire la "*Task Force dei Capi delle Polizie europee*" (TFPC), organismo informale istituito (senza una chiara base legale) dal Consiglio UE di Tampere del 1999.

Già si è detto di come siano allo studio (234) delle strategie operative tese a superare - venuto meno, anche formalmente, il precedente sistema "a Pilastri" - le rigide divisioni operative tra i settori FSJ e PESC/PSDC, da considerarsi parti di un più ampio e comune "settore sicurezza"; occorre però evidenziare, dal punto di vista operativo, un'importante differenza tra quanto accade nei secondi e quanto, invece, nel primo (ove peraltro agiscono i medesimi soggetti (235)): in effetti, nel caso dei contingenti schierati all'estero, la necessità di creare una struttura logistica di supporto autosufficiente comporta l'individuazione di una o più Autorità (spesso dotate di un potere di ordine) che effettivamente assicurino un reale coordinamento delle Forze (civili e militari) ivi operanti, presupposto che invece non si pone nel caso della cooperazione transfrontaliera di polizia.

In effetti, trattandosi di operazioni di polizia condotte sul territorio di uno o più Stati membri (per fatti che ivi si sono svolti), necessariamente ricadono nella competenza domestica di questi ultimi.

In base alla vigente normativa UE, infatti, la sussistenza di un interesse qualificato e differenziato dell'Unione non incide sul principio generale per cui la commissione degli eventuali reati andrà comunque riscontrata dai Giudici nazionali, in base alla legge del *locus commissi delicti* (236).

(234) Si veda il citato doc. 15562/11/ARES (2011) 118322, riferito a tutti i settori coinvolti nella gestione della pubblica sicurezza, con i seguenti indici: COSDP-965, PESC-1295, CIVCOM-470, CSDP/PSDC-607 e COSI-83.

(235) L'interoperatività di settore è assoluta per le Forze di gendarmeria, in parte limitata per le Forze civili di polizia.

(236) Ciò peraltro spiega le recenti iniziative volte a dar vita ad un autonomo diritto penale dell'Unione - seppur limitato a singole fattispecie di reato o a determinati principi di carattere generale che perlomeno assicurino alcuni parametri di comune applicazione nazionale. Si veda, al riguardo, la recente *Decisione* della Commissione del 21 febbraio 2012, che istituisce il gruppo di esperti sulla politica penale dell'Unione europea (doc. 2012/C 53/05 - su GUCE C-53 del 23.2.2012), cui l'art. 2 attribuisce "*il compito di consigliare la Commissione in materia di diritto penale sostanziale nell'ambito dello sviluppo di una politica penale dell'Unione europea. Ciò comprende, in particolare, la consulenza su ogni questione di diritto che possa sorgere in tale contesto e sulla raccolta di prove fattuali onde valutare se per attuare efficacemente una politica dell'Unione siano indispensabili misure di diritto penale dell'Unione europea, in consultazione con i gruppi di esperti esistenti nei settori interessati*". Di rilievo anche la precedente *Dichiarazione* del Consiglio UE 20 settembre 2011 [doc. COM(2011) 573 final] intitolata "*Vers une politique de l'UE en matière pénale: assurer une mise en oeuvre efficace des politiques de l'UE au moyen du droit pénal*". Base legale di tali interventi dovrebbe essere l'art. 83 TFUE. In dottrina si vedano anche AA.VV. (a cura di GRASSO-SICURELLA), *Per un rilancio del progetto europeo. Esigenze di tutela degli interessi comunitari e nuove strategie di integrazione penale*, Milano 2009.

Nel settore FSJ difficilmente (ed impropriamente) può parlarsi di coordinamento *operativo* (transnazionale) di polizia, poiché - con l'eccezione di singole operazioni congiunte, nelle quali sono però direttamente le parti in causa che preventivamente si accordano per definire i compiti di ognuna e le linee di intervento - le attività svolte sono principalmente delle attività *interne* degli Stati, afferenti ad un settore, quello della sicurezza "domestica", che espressamente ricade nell'esclusiva competenza degli stessi.

In tale contesto, significativamente, non vi sono delle reali istanze di coordinamento, od organismi sovranazionali dotati di capacità operative. Tali non sono sicuramente EUROPOL, CEPOL o FRONTEX, semplici Agenzie strumentali aventi lo scopo di dar vita ad una rete di interscambio di dati (relativi peraltro a casi ormai "chiusi" e non ad indagini in corso) e metodologie di intervento tra gli operatori di polizia degli Stati membri, previa individuazione di *standards* comuni di riferimento grazie ai quali rendere universalmente fruibili i dati inseriti nel sistema.

L'unico organismo dell'Unione al quale può riconoscersi una certa qual funzione di coordinamento in ambito FSJ - almeno per fatti concludenti - è dunque il COSI, relativamente alle decisioni collegialmente prese al suo interno sugli obiettivi strategici in materia di sicurezza, che di fatto vengono ad assumere - per il ruolo apicale dei soggetti che vi partecipano e la natura concordata delle determinazioni che ne conseguono - una funzione di indirizzo per gli stessi attori che hanno contribuito a formarle (ovverosia gli organismi di vertice dei Ministeri interessati, nonché delle maggiori Forze di polizia e di pubblica sicurezza degli Stati membri).

Nel "*Draft Report to the European Parliament and national Parliaments on the proceedings of the Standing Committee on operational cooperation on internal security for the period January 2010 - June 2011*" (doc. 12980/11 del 18 luglio 2011 (237)) si ribadiscono, quali obiettivi specifici del Comitato permanente, lo sviluppo ed il monitoraggio delle strategie di sicurezza interna dell'Unione Europea (238), avvalendosi se del caso dell'opera delle Agenzie e delle Forze di polizia nazionali operanti nei settori di volta in volta interessati: a tal fine è stato raggiunto, in seno al COSI, un accordo circa un metodo di lavoro in grado di favorire non solo una maggior cooperazione, ma pure un maggior coordinamento in materia di sicurezza interna, accordo di cui il Consiglio UE ha preso atto il 9 giugno 2011.

(237) Pubblicato sul sito non istituzionale <http://www.statewatch.org/news/2011/aug/eu-council-cosi-annual-report-jan-10-jun-11-12980-11.pdf>. Si tratta della prima informativa del Consiglio al Parlamento UE sull'attività del COSI, ai sensi degli artt. 71 TFUE e 6, comma secondo, della richiamata Decisione del Consiglio n. 2010/131/UE (in GUCE L-52 del 3.3.2010, p. 50).

(238) Testualmente, "...the Internal Security Strategy for the European Union and of the Stockholm Programme which mentions that developing, monitoring and implementing the internal security strategy should become one of the priority tasks of COSI ...".

Il ruolo di coordinamento del COSI potrà riguardare, in particolare, la cooperazione di polizia e doganale, la protezione delle frontiere esterne e la cooperazione giudiziaria in materia penale pertinente alla cooperazione operativa nel settore della sicurezza interna. Il Comitato permanente è tenuto a riferire periodicamente sulle sue attività al Consiglio che, a sua volta, terrà informati il Parlamento Europeo e quelli nazionali.

Il COSI potrà anche avere il compito di valutare l'orientamento generale e l'efficacia della cooperazione operativa, al fine di individuare eventuali lacune e adottare raccomandazioni per porvi rimedio.

Al fine di migliorare la pianificazione dei flussi informativi in materia di sicurezza dello "Spazio Comune Europeo" sono state programmate delle regolari riunioni informative a carattere inter-istituzionale e congiunto almeno una volta a trimestre; è stata inoltre approvata, relativamente al settore della cooperazione doganale, una revisione del meccanismo di coordinamento delle operazioni congiunte, con l'obiettivo di coordinare già in una fase iniziale le eventuali operazioni di polizia e doganali comuni, comprese le attività di FRONTEX ed i progetti COSPOL, onde evitare successive sovrapposizioni o incompatibilità.

In merito a questi ultimi il legislatore UE ha poi precisato (nota 8 del richiamato doc. 12980/11), a scanso di equivoci, che la scelta di mantenere l'originaria denominazione (che sta per "*Comprehensive Operational Strategic Planning for the pOLice*") anche dopo il Trattato di Lisbona è dovuta esclusivamente all'opportunità di non ingenerare confusione tra gli addetti ai lavori, abituati da lungo tempo a tale sigla (che testualmente sembrerebbe contraddire i principi generali sovra richiamati in materia di collaborazione/coordinamento di polizia), e non certo all'intenzione di operare deroghe al sistema: il che è estremamente significativo, ai fini di questo lavoro, se si considera che la vigente normativa europea non è più nel senso del "*planning*" - ossia la pianificazione gerarchica, di cui alla sigla - bensì di una condivisa "*conversion of the multiannual strategic plans into concrete operational action plans per year*".

Nella nuova ottica valutativa, infatti, i precedenti piani (generali) pluriennali strategici vengono sostituiti da piani d'azione concreti, dichiarati operativi di anno in anno e formati sulla base delle priorità individuate dal Consiglio.

Il COSI opera come una "camera di compensazione" nella quale individuare delle linee di indirizzo comuni, alla luce delle priorità rappresentate dai singoli Stati membri, seppur nei ristretti settori di pertinenza dell'Unione: non può infatti dimenticarsi che il primo, vero ostacolo ad una reale interoperatività delle Forze di polizia degli Stati membri (prescindendo dai più ambiziosi obiettivi della PESC/PSDC, che prefigura un "sistema sicurezza" integrato militare/civile, strutturato su più livelli sinergici che vanno dalla protezione civile alle missioni di pace all'estero, passando per l'antiterrorismo, l'ordine pubblico e le funzioni di polizia giudiziaria) risiede proprio nell'obiettivo difformità degli

ordinamenti nazionali, cui è riservato il monopolio del “settore sicurezza”.

Diffomità che non attengono solo l'aspetto procedurale (oltre alle regole del procedimento penale, la stessa attività d'indagine può trovare una regolamentazione del tutto differente, in ragione del ruolo assunto, nei singoli ordinamenti, dalle Forze di polizia e dagli organi inquirenti), ma anche quello sostanziale allorché, ad esempio, un medesimo fatto risulti vietato solo in alcuni di essi, oppure sanzionato con modalità assolutamente diverse.

Di per sé, forme di cooperazione di polizia (operazioni congiunte, scambi di notizie, etc.) esistevano ben prima della nascita delle Comunità Europee, ma si trattava di fenomeni isolati, dettati dalle contingenze del momento e regolati dalle complesse norme sulle rogatorie internazionali, tant'è che un primo passo avanti nel settore delle indagini di polizia criminale si ebbe solo con la creazione, nel 1922, dell'INTERPOL, struttura internazionale a carattere coordinativo (non disponendo di propri agenti operativi (239)).

Stante l'impossibilità di una *reductio ad unum* degli ordinamenti nazionali, la soluzione è stata individuata nell'adozione di *standards* operativi che consentano la circolarità delle informazioni, una volta inserite nel sistema secondo parametri uniformi, comprensibili da tutti coloro che li adottano; *standards* elaborati e diffusi dalle Agenzie europee e dagli Istituti nazionali convenzionati (in particolare nel sistema CEPOL - cfr. *infra*), impegnati altresì ad individuare una serie di criteri operativi comuni da utilizzare in occasione di attività collaborative transfrontaliere.

Nel periodo successivo al Consiglio Europeo di Feira (1999) e sino all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la cooperazione di polizia venne in gran parte a risolversi in periodiche riunioni biennali dei Capi della polizia e dei servizi di sicurezza nazionali (il cd. “*Club di Berna*”), nel corso delle quali si procedeva anche a scambi di informazioni in materie come il controspionaggio, il crimine organizzato ed il terrorismo.

Con il Trattato di Lisbona si supera l'informalità delle precedenti forme di cooperazione per attribuir loro una precisa base legale e soprattutto una sede istituzionale (il COSI, appunto (240)), della quale viene sancito il carattere “in-

(239) Per ulteriori indicazioni, cfr. <http://www.interpol.int/en/About-INTERPOL/Legal-materials>.

(240) Va però evidenziato che anche il COSI, come ogni altra creatura del diritto, è frutto delle contingenze del momento: in particolare nel periodo gennaio 2010 - giugno 2011 si registrarono delle forti divisioni in seno alla cd. Troika Europea del Consiglio, tra la posizione della Spagna che sostanzialmente concepiva il COSI come una pura e semplice rielaborazione della *Task Force* dei Capi di polizia europei, ossia una struttura destinata a riunirsi solo in determinate occasioni - dunque piuttosto precaria - e quella del Belgio, che invece intendeva dar vita ad un organismo strumentale (consultivo e strategico) stabile e costantemente in attività. Venne infine raggiunta una soluzione di compromesso, dando vita ad un organo formalmente stabile, ma i cui componenti (tecnici) di diritto si riunivano solo a cadenze periodiche, per la restante parte del tempo rimanendo affidata la gestione delle questioni aperte ad un nutrito gruppo di “*Sherpa*” nazionali, non necessariamente dotati delle competenze specifiche del Comitato.

tegrato” interforze e la doppia natura operativa e di indirizzo (in ragione della sua natura ausiliaria al Consiglio), seppur limitatamente alle questioni afferenti la “sicurezza interna” al territorio comune dell’UE (cd. “spazio Fsj”).

La previsione dell’art. 71 TFUE non rappresenta comunque una novità assoluta, poiché riprende, almeno in parte, il contenuto dell’art. III-261 della cd. “Costituzione Europea” del 2003 (241), mai entrata in vigore: anche qui, infatti, veniva prevista la creazione di una “*Commissione permanente*” per assicurare “*la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna*” (testualmente, “*ensure operational cooperation [by facilitating] coordination of the action of Member States’s competent authorities*”). Al riguardo, va rilevato che il generico riferimento dell’art. 71 TFUE alle “*Autorità [nazionali] competenti*” (242) non è casuale, ma coerente con la natura del COSI: quest’ultimo, infatti, è stato concepito (come già le strutture informali che l’avevano preceduto) quale luogo di mediazione delle scelte di indirizzo (anche strategico) in materia di sicurezza interna dell’Unione, per tali coinvolgenti relevantissimi profili di natura politica, in massima parte di pertinenza degli Stati membri ed in aliquota minore del Consiglio.

L’ampia portata dell’espressione usata tiene conto delle differenze esistenti tra gli ordinamenti di pubblica sicurezza dei vari Stati dell’UE (che in determinati casi fanno riferimento a soggetti diversi dalle Forze dell’ordine: ne fanno infatti parte - secondo l’ampia formula utilizzata dal Consiglio - “*high-level officials from EU States’ ministries of the interior and of Commission representatives. Eurojust, Europol, Frontex and other relevant bodies may be invited to attend meetings of COSI as observers*”).

Nel mese di febbraio 2005 la Presidenza lussemburghese produsse un “*Documento di discussione sul futuro del Comitato permanente per la sicurezza interna (COSI) - Trattato costituzionale, Art. III-261*” (doc. n. 6626 del 21 febbraio 2005 (243)).

(241) Testo integrale su <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:IT:HTML>.

(242) Il termine “*Autorità*” andrebbe peraltro riferito alle componenti governative che hanno la responsabilità delle politiche di pubblica sicurezza nei singoli Stati membri, piuttosto che - per ipotesi - ai vertici delle Forze dell’ordine, (pur presenti nel Comitato per offrire il necessario apporto tecnico/specialistico), per una serie di ragioni: *in primis*, in assenza di una *specificata* norma derogatoria *ad hoc* (che qui non si rinviene), le regole contenute nei Trattati istitutivi dell’UE hanno per destinatari gli Stati membri, o comunque le loro istanze di governo, e non i singoli organi che ne compongono la struttura amministrativa interna, tanto più che il COSI non ha alcuna capacità operativa diretta. Inoltre la clausola di sussidiarietà contenuta nello stesso art. 71 TFUE, proprio nel riferirsi al “*coordinamento dell’azione delle autorità competenti degli Stati membri*” fa “*salvo l’art. 240*” (norma che a sua volta prevede che “*Un comitato costituito dai rappresentanti permanenti dei Governi degli Stati membri è responsabile della preparazione dei lavori del Consiglio e dell’esecuzione dei compiti che quest’ultimo gli assegna*”). Tale espressa riserva non avrebbe senso, se l’attività del COSI fosse direttamente rivolta - anziché alle Autorità nazionali ivi rappresentate - direttamente agli apparati amministrativi statali (cui sicuramente non si rivolge l’attività del Comitato intergovernativo di cui all’art. 240, che dunque non necessiterebbe di alcuna riserva in deroga del tipo di quella dell’art. 71 TFUE).

(243) Pubblicato sul sito non istituzionale <http://www.statewatch.org/news/2005/may/6626.05.pdf>.

In precedenza, nel *Programma* de L'Aja su "*Giustizia ed Affari Interni*" adottato il 5 novembre 2004, si era deciso di istituire un Comitato provvisorio per predisporre l'assetto definitivo del COSI. La prima riunione si tenne il 13 maggio 2005 e la relazione dei lavori venne diffusa dalla Presidenza del Consiglio il successivo 8 giugno, con sensibili modifiche rispetto alle premesse: scompariva infatti ogni riferimento alla Costituzione Europea e si parlava semplicemente di "*Relazione di sintesi della prima riunione semestrale per il coordinamento della cooperazione operativa, come previsto dal Programma dell'Aia*".

A fondamento delle riunioni del Comitato provvisorio non era più menzionata la base legale dell'art. III-261, ma (correttamente) solo il *Programma* de L'Aja del 5 novembre 2004: ciò perché tra la prima riunione di esso (13 maggio) e la pubblicazione della relazione (8 giugno) erano intervenuti i referendum francese (29 maggio) ed olandese (1 giugno) che avevano respinto il progetto costituzionale.

Dalla relazione emergono alcuni punti qualificanti: innanzitutto, veniva affrontata la questione di chi dovesse prendere parte alle riunioni del COSI, in ragione della natura e delle funzioni assegnate (almeno in prospettiva (244)) a quest'ultimo.

La soluzione, assai variegata, venne assunta in coerenza al modello generale - "inclusivo" e multidisciplinare - che caratterizza le politiche di sicurezza dell'UE ("interna" ed "esterna"), posto che il costituendo COSI avrebbe dovuto ricomprendere "*i Presidenti del Comitato dell'articolo 36 (cooperazione di polizia e giudiziaria) e del Comitato strategico sull'immigrazione, le frontiere e l'asilo (CSIFA), rappresentanti della Commissione, di Europol ed Eurojust, nonché la Task force dei Capi di polizia, il Joint Situation Centre (SITCEN) e l'(allora appena creata) Agenzia Europea per le frontiere (EBA)*". Per completezza, si ricorda che né la *Task Force* dei Capi di polizia, né il SITCEN avevano (ed hanno) una base giuridica formale che ne giustificasse l'esistenza, il che spiega la proposta di assorbirli nel neo-istituito Comitato permanente.

Si precisava inoltre che il COSI avrebbe dovuto "*preparare le decisioni del Consiglio UE*" in materia di sicurezza interna, assumendo quindi un ruolo di supporto tecnico-programmatico dell'organo legislativo dell'UE, "terzo" rispetto ai singoli operatori impegnati sul campo (245).

Un supporto privo quindi di dirette capacità operative e legislative: "*The COSI should not have legislative tasks*" (UE doc. n. 5573/05 - "*Note*

(244) In effetti, attesa la genericità delle funzioni del COSI come inizialmente formulate nel *Progetto di Costituzione per l'Europa*, già nel corso della riunione informale del Consiglio "Giustizia ed Affari Interni" del 27-29 gennaio 2005 si era preso atto della natura *in fieri* dell'organismo, non riducibile alle scarse parole dell'allora art. III-261: "*The exact nature of the committee cannot be discerned by reading Article III-261*".

(245) Testualmente, "*prepare decisions of the Council*" e "*not a day-to-day tool for operational cooperation*" (cfr. doc. n. 8989/05).

from Council General Secretariat to the Article 36 Committee”).

Tali principi, che precludono tra l’altro ogni possibilità di creare una sorta di FBI europea, verranno confermati dall’art. 4 della richiamata (e vigente) *Decisione del Consiglio n. 2010/131*.

Sin dall’origine il ruolo del COSI sarebbe dunque consistito nel **definire le basi giuridiche per le azioni in materia di sicurezza** (“*setting out a legislative framework for operational action*”, peraltro “*with ‘no link’ to budgetary issues*”); sul lato della cooperazione operativa, invece, si propose di integrare in seno al COSI la *Task Force dei Capi della Polizia* (246), onde evitare duplicazioni di sorta.

Nel corso dei lavori condotti nel 2005 (in particolare, nel già citato doc. 6626/05) fu elaborata un’ampia nozione giuridica di “sicurezza interna” (materia che costituirà il settore per eccellenza del COSI), ricomprendente “*the prevention and combating of crime; the prevention of the terrorist threat; intelligence exchange; public order management; the prevention and combating of criminal offences such as illegal immigration and trafficking in persons; the provision of an integrated management system for external borders as a major factor for preventing (certain) forms of crime within the EU; and crisis management with cross-border effects within the EU*”.

Tale nozione teneva conto delle (allora) diverse basi legali del COSI (in particolare, oltre alla disposizione generale sopra richiamata, gli artt. I-42, I-43, III-257 [3], III-263, III-265 [1][c], III-267 [2][c] e [d], III-329 dell’allora progetto di Costituzione UE) e tendeva a superare le apparenti limitazioni formali dell’art. III-261, posto che il venir meno della suddivisione in “Pilastrini” (247) necessariamente implicava lo sviluppo di un concetto integrato di “sicurezza interna” (desumibile appunto dalle suddette norme costituzionali).

Nel documento n. 6626/05 si accentua la funzione di *strumento di collaborazione* del Comitato permanente, precisando però (par. 6) che esso non ha diretta capacità operativa; in particolare, non può “***directly in charge of conducting operational activities but shall ensure that operational cooperation is promoted and strengthened***. *This could be described as providing the appropriate framework, tools, policy, implementation and evaluation to allow/oblige the competent authorities to cooperate in areas of common interest or threat*”.

Conformandosi ad un principio generale di diritto amministrativo e costituzionale comune agli Stati membri (248), il legislatore UE ha quindi **net-**

(246) Sul punto rilevano le riserve del Regno Unito, secondo cui il COSI avrebbe dovuto più che altro occuparsi della cooperazione operativa, assumendo conseguentemente le caratteristiche di una commissione di alto livello, composta da specialisti qualificati delle varie Forze dell’ordine nazionali, nonché da consulenti e rappresentanti dei Ministri competenti per settore.

(247) Già prevista nel *Progetto* di Costituzione per l’Europa (mai entrata in vigore) e successivamente ripresa dal Trattato di Lisbona.

(248) Espressione della regola generale di buona amministrazione e trasparenza (di cui agli artt. 15 TFUE e 97 Cost.), recepito in Italia, da ultimo, nel D.lgs 30 marzo 2001 n. 165 (artt. 4 ss.).

tamente distinto le funzioni di programmazione (e - seppur in modo più lato - di indirizzo, negli ambiti di competenza dell'Unione), attribuite al COSI ed al Consiglio UE (di cui il primo è un'articolazione), **da quelle concretamente operative**, che spettano solo agli Stati membri.

Nella formulazione originaria, come già anticipato, anche la funzione di *coordinamento* fa la sua comparsa, allorché il legislatore UE prospetta tre possibili "opzioni" sul futuro ruolo dell'istituendo Comitato permanente: la prima, nel limitare il ruolo del COSI alla funzione di pianificazione operativa (operazioni congiunte di polizia, delle Autorità doganali e giudiziarie, etc.), comprende anche il *coordinamento* tra le varie operazioni ed azioni (il che presuppone l'individuazione delle necessità operative del caso concreto, alla luce della valutazione delle minacce, nonché la determinazione delle priorità d'intervento, etc.). Tale opzione venne sviluppata in seno alla *Task Force* dei Capi delle Forze di polizia (a seguito della correlata decisione del Consiglio UE, in data 19 novembre 2004), con la precisazione che il ruolo del COSI non avrebbe dovuto essere limitato alla cooperazione di polizia, dovendosi preferire l'approccio multidisciplinare ed integrato.

Una seconda opzione, invece, voleva attribuire al COSI delle specifiche "funzioni strategiche", tra cui l'elaborazione di un "*Piano UE per la sicurezza interna*" e l'esercizio della cooperazione operativa, con l'unica preclusione delle funzioni legislative.

Ancora, il documento in esame propone che nel COSI vengano nominati dei membri "*residential*", ovverosia dei rappresentanti permanenti designati da ciascun Governo nazionale, ai quali si affiancherebbero - con funzioni di consulenza - degli "esperti di settore" a seconda delle questioni affrontate (tra i quali sembrerebbero doversi ricomprendere anche le Agenzie UE quali EUROPOL, EUROJUST, il *Comitato Strategico in materia di asilo, immigrazione e frontiere* e la *Task Force* dei Capi di polizia, ferma restando - per quest'ultima - la prospettiva dell'assorbimento nel COSI medesimo (249)).

Con il Trattato di Lisbona il COSI e la precedente elaborazione dottrinale trovano una (nuova) base legale nell'art. 71 TFUE.

La sua principale funzione, come già detto, consiste nel coadiuvare il Consiglio (del quale è un organismo ausiliario) per promuovere e rafforzare la *cooperazione operativa* tra le singole Autorità nazionali, onde assicurare un efficace livello di sicurezza interna allo spazio comune europeo. Per fare ciò, il legislatore comunitario ha puntato sul *coordinamento* dell'azione istituzionale delle diverse Autorità nazionali - assolutamente autonome nel proprio ambito interno - che dovrebbe essere favorito nel corso delle riunioni del Comitato permanente.

(249) Nel documento del Consiglio UE n. 5815 del 29 gennaio 2010, si legge tra l'altro "*COSI should take over, for the most part, the functions of the European Police Chiefs Task Force as the management body for COSPOL projects. Nonetheless, if required, each Presidency could organise meetings between Member States' Police Chiefs, on a voluntary and informal basis*".

Formula inoltre delle raccomandazioni “concrete” al Consiglio, ed altresì lo assiste ogni qual volta debba essere attuata la cd. “clausola di solidarietà” ex art. 222 TFUE (in base alla quale l’UE deve mobilitare tutti gli strumenti a sua disposizione, compreso quello militare, per aiutare uno Stato membro oggetto di un attacco terroristico o vittima di una calamità naturale provocata dall’uomo).

Nell’esercizio di queste concrete - e dunque non surrogabili - competenze, al pari di un tradizionale Dipartimento ministeriale, il COSI viene quindi di fatto a partecipare all’attività di indirizzo politico dell’Unione.

Il COSI è un organo tecnico di supporto privo di attribuzioni operative, come chiarisce l’art. 4 della citata Decisione istitutiva 2010/131 del Consiglio, per cui “*il Comitato permanente non partecipa alla condotta delle operazioni che rimangono compito degli Stati membri*”; coerentemente, quindi, il documento del Consiglio UE n. 5815/10 del 29 gennaio 2010 (Jai 85 - Cosi 1 (250)), avente ad oggetto “*Consequences of the entry into force of the Lisbon treaty: the COSI*”, nel tracciarne le possibili linee di sviluppo (ricalcanti le linee-guida interdisciplinari in materia di sicurezza interna di cui al vigente “*Programma di Stoccolma*” - cfr. *retro*) indica, tra l’altro “*la cooperazione di polizia [disciplinata al Capo V del TFUE - ndr] e doganale, il controllo e la protezione delle frontiere esterne, e, ove opportuno, la cooperazione giudiziaria in materia penale*” (251), ai fini della sicurezza pubblica nello spazio UE.

Il suddetto documento indicava ai singoli Stati membri un questionario circa i possibili, futuri sviluppi di impiego del Comitato, con riferimento a tre ordini di questioni: 1) quali fossero le principali priorità che il COSI doveva affrontare nella fase iniziale della sua attività; 2) se il COSI dovesse sostituirsi alla *Task Force dei Capi della polizia*, assumendone le funzioni; 3) se il COSI dovesse altresì svolgere un’opera tesa a favorire il coordinamento della cooperazione operativa in materia di sicurezza con Stati terzi rispetto all’Unione (252).

Le risposte al questionario, articolate su più profili, sono raccolte nel doc. n. 5830/10 del Consiglio UE, in data 12 febbraio 2010 (JAI 89-COSI 3), solo parzialmente accessibile (viene omissa, tra l’altro, il nome dello Stato cui si riferisce la risposta (253)).

(250) Reperibile sul sito non istituzionale <http://www.statewatch.org/news/2010/feb/eu-cosi-5815-10.pdf>.

(251) Testualmente: “*it is foreseen that the Standing Committee shall facilitate and ensure effective operational cooperation and coordination, including in areas covered by police and customs cooperation and by authorities responsible for the control and protection of external borders. It shall also cover, where appropriate, judicial cooperation in criminal matters relevant to operational cooperation in the field of internal security*”.

(252) Testualmente, “*With respect to the above, the Presidency invites Delegations to address the following questions: Which are the main priorities COSI should deal with in the first stages of its work? Should COSI take over the main tasks of the Police Chiefs Task Force? Should COSI facilitate the coordination of operational cooperation on security issues with third countries and key regions?*”.

(253) Il documento è reperibile, in base al numero di serie, tramite il motore di ricerca del portale del Consiglio UE (<http://register.consilium.europa.eu>).

Il COSI non si occupa di questioni militari (operando nel settore FSJ e non anche nella PSDC), ma in virtù della stretta interdipendenza tra i due ambiti d'azione che caratterizza il “modello europeo” di sicurezza (254), sarà tenuto a confrontarsi con il pressoché “omologo” CPS (*Comitato politico e di sicurezza* (255)): sul punto si rinvia a quanto anticipato riguardo ai più recenti indirizzi di cooperazione tra i settori PESC/PSDC e FSJ, descritti nella “Tabella di marcia” doc. 15562/11/ARES(2011) 118322 (256).

Tra i compiti della Commissione permanente vi è la valutazione della “*direzione generale*” del sistema sicurezza (con possibilità di raccomandare l'adozione di misure idonee a fronte di eventuali carenze (257)), nonché la funzione di garantire “*la rigorosa cooperazione*” tra le Autorità competenti dello Stato membro di volta in volta coinvolto con le pertinenti strutture UE in materia di sicurezza interna (ad es. EUROPOL, FRONTEX, EUROJUST, CEPOL E SITCEN), ove se ne ravvisi la necessità.

Il COSI, in quanto tale, non prende direttamente parte all'iniziativa legislativa dell'UE, analogamente ad un Dipartimento ministeriale di diritto interno; pur tuttavia - in quanto organo ausiliario - fornisce un apporto decisivo (di carattere tecnico) nel sensibilizzare sulle esigenze operative del “sistema sicurezza” gli organi che intervengono nel processo legislativo e, con ciò facendo, finisce in concreto col partecipare pienamente alla formazione dell'indirizzo politico dell'Unione (258); un apporto che, in ragione

(254) Nel vigente “*Programma di Stoccolma*” sulla sicurezza europea, il COSI ha il compito di curare “*lo sviluppo, il monitoraggio e l'attuazione della strategia di sicurezza interna*”.

(255) Il *Comitato politico e di sicurezza* (CPS) sovrintende alla situazione internazionale nel settore della *politica estera e di sicurezza comune* (PESC) e della *politica europea di sicurezza e di difesa* (PESD/PSDC). Istituito con Decisione del Consiglio n. 2001/78/PESC (in data del 22 gennaio 2001, scaricabile da <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001D0078:IT:NOT>), riveste un ruolo centrale nel definire e controllare le risposte dell'Unione Europea ad una crisi.

(256) Attinente, significativamente, a tutti i settori coinvolti nella gestione della pubblica sicurezza, con i seguenti riferimenti: COSDP 965, PESC 1295, CIVCOM 470, CSDP/PSDC 607 e COSI 83. Gli stretti legami operativi tra PSDC (ex PESD) e FSJ (e relativi attori) trovano riscontro già nella seconda linea d'azione individuata in tale documento, che si sofferma su “*the needs to enhance the framework for more comprehensive exchange of information, analyses and assessments between relevant CSDP and FSJ actors, including in the domain of crisis management*”.

(257) Espressamente: “*To evaluate the general direction and efficiency of operational cooperation and identify possible shortcomings or failures*”.

(258) In particolare, nel corso del tempo sono state ricondotte alla nozione comunitaria di sicurezza “interna” (complementare ed inscindibile, occorre ricordare, da quella “esterna”, in seno alla quale operano con maggiore intensità e frequenza le Forze armate tradizionali) - ove di rilevanza transnazionale - le seguenti tipologie di eventi: gestione integrata delle frontiere; cooperazione fra le Autorità nazionali di polizia; armonizzazione dei sistemi della giustizia penale; protezione civile / gestione delle crisi; terrorismo; forme gravi di criminalità organizzata; traffico di droga; criminalità informatica; traffico di esseri umani; sfruttamento sessuale dei minori e pornografia infantile; criminalità economica; corruzione; traffico di armi; calamità naturali e provocate dall'uomo; criminalità in generale; infrastrutture strategiche; frodi documentali; riciclaggio di denaro; violenza giovanile; violenza *hooligan*; grandi eventi internazionali (per quanto concerne i conseguenti problemi di ordine pubblico); partite di calcio ed eventi sportivi; incidenti stradali; protezione dei cd. “valori comuni”.

dell'intersectorialità della nozione di sicurezza "interna" valevole per l'UE, in conformità alla *strategia integrata di sicurezza* (ISS) attualmente in vigore, **spiega ed impone** - così come del resto accade nella stragrande maggioranza degli ordinamenti contemporanei (con la parziale eccezione proprio del sistema delineato in Italia dalla legge 121/81) - la sua composizione integrata interforze, su base paritaria.

Se in precedenza, infatti, prima dell'adozione dei Trattati di Maastricht ed Amsterdam ci si limitava ai settori della cooperazione giudiziaria e di polizia, oltre che alle procedure in materia di immigrazione ed asilo, adesso tale nozione va intesa quale "*concetto ampio ed articolato, che abbraccia molteplici settori*" e comprende "*una vasta gamma di misure*": una realtà che sempre più comporta il coinvolgimento di diverse professionalità oltre alle Forze dell'ordine, tra cui le Autorità di gestione delle frontiere e quelle giudiziarie, gli organismi di protezione civile e le Forze armate, nonché l'apporto del settore privato, sia in campo politico che economico e finanziario, oltreché di volontariato.

Una molteplicità di competenze che certo non può essere coordinata o gestita (e men che mai comandata) dall'uno piuttosto che dall'altro degli operatori in campo, ma necessita dell'intervento *terzo* dell'Autorità (cd. "civile") *di indirizzo politico*, in conformità al modello di sussidiarietà tipico dello Stato di diritto.

H) LE AGENZIE DELL'UE STRUMENTALI ALLA COLLABORAZIONE DI POLIZIA. ELEMENTI DI SINTESI SUL MODELLO DI SICUREZZA DELL'UNIONE EUROPEA.

Come già anticipato, nel settore FSJ operano alcune Agenzie, il cui compito risiede nel favorire la cooperazione transfrontaliera tra i diversi operatori del "settore sicurezza" degli Stati membri (non solo, quindi, le Forze di polizia tradizionali) ogniqualevolta si sia in presenza di situazioni di pericolo che attingono gli interessi propri dell'UE.

Va comunque chiarito, in via preliminare, che una cosa è la strategia (integrata) di sicurezza dell'Unione Europea, che nel settore FSJ trova nel COSI il principale organo di riferimento, un'altra il ruolo delle Agenzie di cui trattasi, che possono sì fornire - volta per volta - degli apporti tecnico/specialistici strumentali ad un migliore perseguimento della suddetta strategia, ma che pur sempre agiscono (alla pari di altri soggetti istituzionali come le Forze dell'ordine, i servizi di protezione civile, le Forze armate tradizionali, etc.) in settori determinati e con competenze specifiche.

La più conosciuta di esse, EUROPOL, a dispetto del nome suggestivo non è né una Forza di polizia (ad esempio, una sorta di FBI europea (259)), né un cen-

(259) Sul sito istituzionale di EUROPOL (<https://www.europol.europa.eu>), alla quarta voce delle FAQ ("Is Europol a European FBI?") la questione viene (ovviamente) risolta in senso negativo: "No. Europol has no executive powers. The European Police Office is a support service for the law enfor-

tro di monitoraggio e/o direzione, ma semplicemente un ufficio di collegamento tra le singole Forze di polizia nazionali, con fini di supporto tecnico. Tale situazione permane anche in seguito alle modifiche introdotte con il Trattato di Lisbona, a seguito del quale EUROPOL assume un indiretto ruolo strategico nel predisporre i rapporti sulla cui base verranno elaborate le linee programmatiche sulla sicurezza in seno al COSI, e quindi al Consiglio UE (cfr. *infra*).

Seppur riconducibili all'ampia nozione (integrata) di pubblica sicurezza elaborata in sede europea, le attribuzioni strumentali di EUROPOL attengono - più che alle funzioni di P.S. tipicamente intese sul piano del diritto interno (TULPS e legge 121/81) - principalmente alle attribuzioni di polizia giudiziaria, tant'è vero che di essa si occupa il Consiglio UE nella composizione dei Ministri della Giustizia e non in quella degli Affari interni.

L'*Ufficio Europeo di Polizia* nasce con la *Convenzione* del 1995 (260), attuativa dell'art. K.3 (par. 2 lett. c) del Trattato di Maastricht ed entrata in vigore il 1° luglio 1999; sino alle riforme operate dal Trattato di Lisbona (o, per meglio dire, sino al 31 dicembre 2009) tale ufficio ha avuto il compito di agevolare la spontanea cooperazione tra le Forze di polizia degli Stati membri in presenza di forme particolarmente gravi di criminalità transfrontaliera in grado di mettere a rischio gli stessi interessi comuni dell'Unione, quali terrorismo, traffico illecito di stupefacenti (261), criminalità organizzata internazionale (262), etc.

Come già accennato, EUROPOL nasce per favorire i rapporti di collaborazione tra gli Stati membri dell'UE, al fine di prevenire e combattere gravi forme di criminalità organizzata grazie all'interscambio di informazioni sensibili tra gli organi deputati alla tutela della pubblica sicurezza nazionale e ad un'attività di analisi e studio volta all'approfondimento delle conoscenze specialistiche dei servizi interessati. In breve, EUROPOL procura la messa in co-

cement agencies of the EU Member States. This means that Europol officials are not entitled to arrest suspects or act without the approval of national authorities. However, the support provided by Europol consists of tools that can contribute to the executive measures carried out by the relevant national authorities. The tools are: fast information exchange, sophisticated intelligence analysis, co-ordination, expertise and training". EUROPOL difetta di tutti i requisiti del citato Ufficio dell'*intelligence* statunitense: l'FBI opera infatti in regime autonomo e per una serie di reati contemplati nel *Codice penale federale USA*, per di più con *propri* Sostituti procuratori e Giudici di riferimento. A ciò aggiungasi che si tratta di una struttura incardinata nel sistema sociale, dotata di propri poteri e legata alle Forze di polizia degli Stati federati da rapporti di cooperazione, laddove EUROPOL, a tacer d'altro, non ha alcun autonomo supporto di tipo giurisdizionale. Per un'analitica esposizione delle competenze e delle attività svolte dall'Agenzia, si richiama la pubblicazione annuale del suo bilancio operativo, disponibile su https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/it_europolreviewitalian.pdf.

(260) Atto del Consiglio del 26 luglio 1995 (95/C), su GUCE C-316 del 27.11.1995. Pubblicato su <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995F1127%2801%29:IT:NOT>.

(261) Questo era inizialmente l'unico settore di competenza dell'Agenzia, allora EDU-EUROPOL.

(262) Sino al 2009: 1) prevenzione e lotta contro il terrorismo; 2) traffico illecito di stupefacenti; 3) tratta di esseri umani; 4) reti d'immigrazione clandestina; 5) traffico illecito di materie radioattive e nucleari; 5) traffico di autoveicoli rubati; 6) lotta contro la contraffazione dell'euro e la falsificazione dei mezzi di pagamento; 7) riciclaggio di denaro (salvo le infrazioni primarie).

mune del patrimonio informativo e del *know-how* operativo (tecniche di procedura, etc.) delle varie strutture di P.S. statali, onde favorire, sul versante conoscitivo e di metodo, una maggior cooperazione tra le Forze di polizia impegnate in operazioni transfrontaliere.

A tal fine l'Agenzia è tenuta a costituire - attraverso delle centrali di riferimento nazionali - una rete informatica comune tramite cui implementare un'estesa banca dati del "settore sicurezza" con la quale tutti i soggetti nazionali abilitati possano continuamente interagire, senza essere limitati dalle differenze di formazione (ed ordinamento) che necessariamente li contraddistinguono: il tutto grazie all'utilizzo di particolari *standards* uniformi di archiviazione e ricerca sviluppati dal personale EUROPOL ed oggetto di appositi corsi di formazione. La presenza di una funzione di *analisi* dei dati e non di mera archiviazione, del resto, è alla base dell'idea per cui l'Agenzia UE dovrebbe progressivamente sviluppare una capacità *dinamica* di formazione operativa e di consulenza a vantaggio degli operatori dei singoli Stati membri, sempre nella prospettiva della loro eventuale, reciproca collaborazione (263).

EUROPOL non è un organo di polizia, né ha competenze operative: ha formalmente un'autonoma personalità giuridica, ma nelle materie nelle quali svolge la propria attività non dispone comunque di poteri esecutivi sul tipo dei servizi di polizia nazionali (tant'è che al suo personale è vietato procedere ad interrogatori, perquisizioni, etc.).

In ciò risiede la principale differenza rispetto all'INTERPOL (264), del quale l'Agenzia europea avrebbe dovuto essere - secondo l'originaria linea di pensiero tedesca - una versione continentale.

(263) Nel sito istituzionale di EUROPOL sono indicati gli strumenti di supporto forniti all'azione delle Forze dell'ordine degli Stati membri: "*Europol supports member states by: Facilitating the exchange of information, in accordance with national law, between Europol liaison officers (ELOS). ELOS are seconded to Europol by the member states as representatives of their national law enforcement agencies; Providing operational analysis in support of operations; Generating strategic reports (e.g. threat assessments) and crime analysis on the basis of information and intelligence supplied by member states and third parties; Providing expertise and technical support for investigations and operations carried out within the EU, under the supervision and the legal responsibility of the member states concerned. Europol is also active in promoting crime analysis and harmonisation of investigative techniques within the member states*".

(264) Sul cui ordinamento si vedano lo *Statuto* e le *Regole generali*, riportati sul portale istituzionale <http://www.interpol.int/>. In merito invece alla trasparenza del trattamento di dati sensibili (questione tuttora aperta per EUROPOL), si vedano i recenti "*Rules on the Processing of Data*" del 14 marzo 2013 (su <http://www.interpol.int/content/download/13042/90082/version/17/file/RTD%20ENGLISH.pdf>). Mentre l'OIPC-INTERPOL è basata su accordi fra le autorità di polizia, EUROPOL si fonda giuridicamente su Trattati ratificati dai Parlamenti nazionali degli Stati membri UE; la prima può essere considerata una rete delle polizie nel mondo, laddove EUROPOL fornisce più che altro supporto agli Stati membri dell'Unione nell'analisi dei dati con diretta influenza sul piano delle investigazioni. Il rapporto tra le due organizzazioni è disciplinato nella Convenzione istitutiva di EUROPOL del 1995, nella quale si fa espresso divieto, per le forme di cooperazione contemplate nella Convenzione, di pregiudicare altre forme di cooperazione bilaterale o multilaterale già esistenti. Tra le due organizzazioni, inoltre, il 5 novembre 2001 è stato sottoscritto uno specifico accordo di collaborazione.

Elemento centrale del sistema è la creazione di un' *Unità Nazionale Europol* (UNE) all'interno dei singoli Stati membri, istituita in Italia con Decreto Interministeriale del 21 febbraio 1996 ed inserita, sul piano ordinativo, nella *Direzione Centrale della Polizia Criminale* presso il Dipartimento di P.S., a necessaria composizione interforze (è diretta - con il principio della rotazione ad alternanza triennale - da un Primo dirigente della Polizia di Stato, un Colonnello dei Carabinieri o della Guardia di Finanza).

Tale *Unità*, talvolta impropriamente chiamata "*referente unico nazionale di polizia*" (265), è il solo organo competente ad assicurare il collegamento tra EUROPOL ed i servizi di polizia dei singoli Stati membri per la gestione dei flussi informativi: a tal fine, è responsabile della validazione dei dati forniti e, come tale, è assoggettata a vari controlli: dal Garante per la tutela dei dati personali all'Autorità per la tutela del segreto di Stato, al Comitato parlamentare di controllo Schengen-EUROPOL, oltre a quelli gerarchici e funzionali.

Dall'*Unità Nazionale Europol* dipendono gli ufficiali di collegamento - di provenienza interforze - distaccati presso la direzione di EUROPOL a L'Aja che costituiscono il *desk* italiano e si rapportano, nell'assicurare la difesa degli interessi della propria *Unità Nazionale*, con i *desk* degli altri Stati membri e con la direzione stessa di EUROPOL.

Il D.M. 25 ottobre 2000, di riordino della "*Direzione Centrale della Polizia Criminale*", ha istituito nell'ambito di quest'ultima un "*Servizio di Cooperazione Internazionale*" interforze (cui debbono fare riferimento, per gli aspetti della cooperazione tecnico-operativa, tutte le strutture del Dipartimento della Pubblica Sicurezza e delle Forze di polizia), articolato in cinque Divisioni, che comprende INTERPOL (II e III), l'*Unità nazionale EUROPOL* (IV) e SI.RE.NE (V), ferme restando le autonomie funzionali di tali settori.

L'*Unità nazionale* è incaricata, tra l'altro, di fornire ad EUROPOL le informazioni e le segnalazioni necessarie per adempiere al suo mandato, in particolare per alimentare il sistema di informazione (vero motore - e potenziale punto critico - del sistema), per rispondere a richieste di dati inoltrate dall'Agenzia (ovvero rivolgere a quest'ultima analoghe richieste), per diffondere presso i servizi competenti le informazioni fornite dalla stessa.

Una parziale modifica è stata però disposta con il *Protocollo* del 27 novembre 2003 (266), che consente adesso dei contatti diretti tra EUROPOL ed i

(265) Accezione che non ha mancato di attrarre - lo citiamo *ad colorandum* - l'inesausta fantasia di chi vorrebbe leggerci nientemeno che l'indizio di una "spinta" europea verso l'unificazione delle Forze di polizia.

(266) Pubblicato su GUCE C-2 del 6.1.2004, è entrato in vigore il 18.4.2007 (consultabile su [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42004A0106\(01\):IT:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42004A0106(01):IT:HTML)): per l'effetto, l'art. 4 par. 2 della Convenzione EUROPOL prevede adesso che "*L'unità nazionale è l'unico organo di collegamento tra l'Europol e i servizi nazionali competenti. Gli Stati membri possono tuttavia permettere contatti diretti tra i servizi nazionali competenti designati e l'Europol purché siano rispettate le condizioni stabilite dallo Stato membro in questione, compreso il coinvolgimento preliminare dell'unità*

singoli servizi nazionali di settore, a condizione che vi sia un'espressa autorizzazione dello Stato membro in tal senso e che di ciò venga comunque dato contestuale avviso all'UNE medesima.

A partire dal 1° gennaio 2010, la Convenzione del 1995 è stata sostituita dalla Decisione n. 2009/371/ GAI del Consiglio UE (267), che da un lato semplifica l'amministrazione dell'Agenzia e dall'altro dovrebbe consentire di apportare modifiche alla sua disciplina ordinamentale con minori ostacoli rispetto al passato.

Parimenti muta il regime finanziario di EUROPOL, adesso direttamente sovvenzionato dal bilancio generale dell'UE e quindi sottoposto al controllo del Parlamento Europeo, mentre in precedenza si provvedeva a mezzo di contributi diretti degli Stati membri.

Come evidenziato dalla dottrina (268), EUROPOL è semplicemente una complessa rete informatica in grado di consentire la circolarità di informazioni sensibili tra i servizi di pubblica sicurezza nazionali (Forze di polizia ed altro) dell'UE, avvalendosi di specifici *standard* procedurali. A tal fine è stata prevista la creazione di un "*Sistema informatizzato*" (*Computer System*) di condivisione cui contribuisce un apposito gruppo di lavoro (*Project Board*), costituito da rappresentanti di tutti i Paesi dell'Unione.

In questi termini, dal 1° gennaio 2010 EUROPOL è "competente" (269) per

nazionale. Allo stesso tempo l'unità nazionale riceve dall'Europol tutte le informazioni scambiate nei contatti diretti tra l'Europol e i servizi nazionali competenti designati. Le relazioni tra l'unità nazionale e i servizi competenti sono disciplinate dalla legislazione nazionale, segnatamente dalle norme costituzionali". Importante è anche il precedente Protocollo del 28 novembre 2002 (adottato con Decisione-Quadro 2002/465/GAI, pubblicata in GUCE C-312 del 16.12.2002), relativo alle cd. *Squadre Investigative Comuni*: due o più Stati membri possono infatti costituire una squadra investigativa comune, la cui composizione è definita da un comune accordo fra gli Stati interessati. La squadra comune è costituita solo per un fine specifico e per un periodo limitato. È in ogni caso diretta da un funzionario dello Stato membro nel cui territorio interviene, che ne coordina e dirige le attività; è inoltre prevista la possibilità di operazioni di infiltrazione effettuate da agenti sotto falsa identità, nel rispetto del diritto e delle procedure nazionali dello Stato membro nel cui territorio viene effettuata l'operazione. L'Italia non ha ancora recepito nel proprio ordinamento interno tale istituto. Sul punto il Consiglio UE ha recentemente adottato (nella composizione dei Ministri della Giustizia, in data 25-26 febbraio 2010 - cfr. doc. 6855/2/10 REV 2 [Presse 42]) una risoluzione su un nuovo modello di accordo. Il *Manuale* ad uso delle SIC è invece scaricabile da <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/st15790-re01.it11.pdf>.

(267) Pubblicata su GUCE L-121 del 15.5.2009, pp. 37-66.

(268) GAGLIARDO, *Europol (la Polizia Europea) ed il suo approccio al problema della sicurezza nell'era della globalizzazione economica*, in *Rass. Arma Carabinieri* 1/2002.

(269) Attualmente EUROPOL ha i seguenti compiti: raccogliere, conservare, trattare, analizzare e scambiare informazioni; comunicare alle Autorità competenti degli Stati membri le informazioni che le riguardano ed ogni collegamento constatato tra i reati; fornire *intelligence* e supporto analitico agli Stati membri in relazione ad eventi internazionali di primo piano; chiedere alle Autorità competenti degli Stati membri interessati di avviare, svolgere o coordinare indagini, nonché di proporre l'istituzione di squadre investigative comuni in casi specifici; preparare valutazioni delle minacce ed altri rapporti. A seguito della Decisione 2005/511/GAI, EUROPOL è diventato pure ufficio centrale competente per la lotta contro la falsificazione dell'Euro.

criminalità organizzata, terrorismo ed altre forme gravi di delinquenza che interessino due o più Stati membri in modo tale da richiedere un'azione comune degli stessi, nonché per i reati connessi.

Il personale EUROPOL può anche partecipare - con funzioni di supporto tecnico/strumentale - alle *squadre investigative comuni*, ma limitatamente alle materie che rientrano nelle competenze di elaborazione ed archiviazione dati dell'Agazia; tale personale, tuttavia, se può direttamente fornire ai membri della squadra le informazioni trattate a livello europeo, non può per contro mai prender parte all'attuazione di qualsiasi misura coercitiva (art. 87 ult. comma TFUE).

Il sistema di interconnessione si basa sulle "Unità nazionali Europol", organi di collegamento tra l'Agazia e le Autorità di P.S. dei singoli Stati, tramite i quali è necessario passare per ottenere l'accesso ai dati: con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, peraltro, viene prevista la possibilità - rimessa alla discrezionalità del singolo legislatore nazionale - che i singoli organismi di P.S. possano contattare direttamente l'Agazia.

Ciò al fine di assicurare, in modo quanto più possibile capillare e diffuso, la formazione di un nucleo essenziale di terminologie, metodiche comunicative e regole operative che col tempo possano diventare comuni ai vari sistemi di sicurezza degli Stati membri, così da consentire una più efficace collaborazione transfrontaliera tra le Forze dell'ordine.

Fine ultimo dell'UE, infatti, non è avere un unico modello di polizia valido per tutti gli Stati (ipotesi smentita dalla riserva di competenza domestica ex art. 4 TUE), bensì assicurare che tutte le loro Forze dell'ordine (quante e quali esse siano non importa) in determinati campi e circostanze "*parlino lo stesso linguaggio*", onde potersi realmente coordinare tra loro, all'occorrenza.

Intorno a questo essenziale principio ruota l'architettura europea di sicurezza, cui è strumentale - *in parte qua* - l'azione di EUROPOL quale *strumento* di sintesi all'interno di un sistema fondato sulla pluralità di operatori ed ordinamenti, la cui funzionalità deve essere assicurata mediante un approccio collaborativo ed olistico, in aderenza, del resto, al principio costituzionale di sussidiarietà comunitaria che già informa il settore PESC.

Come si avrà modo di evidenziare, nell'esaminare le caratteristiche giuridiche della funzione di *coordinamento*, un sistema inclusivo fondato sull'interoperatività degli attori che vi accedono presuppone la loro assoluta equiordinazione, e dunque un ordinamento delle eventuali azioni comuni strutturato in termini di coordinamento, anziché di subordinazione, direzione o comando.

Si può sin d'ora anticipare, comunque, che le funzioni di *coordinamento* (270) e *cooperazione* (271) di organismi [si] esecutivi [ma] totalmente equior-

(270) Che compete all'Autorità di indirizzo politico, nell'UE il Consiglio Europeo.

(271) Degli operatori della sicurezza, tramite accordi, intese o diverse relazioni paritarie intercorse tra gli stessi.

dinati tra loro, trovano nelle linee-guida del 2010 sulla sicurezza interna dell'Unione Europea (cfr. *retro*) il suggello più evidente e diretto: pur con i limiti operativi che l'impianto prefigurato dal Consiglio tuttora presenta, non v'è dubbio che la prospettiva di riferimento (ribadita nel corso degli ultimi tredici anni dalle massime istanze politiche dell'Unione) è nel senso di creare uno strumento operativo complesso nel quale ogni componente apporti autonomamente le proprie capacità specialistiche, pur con l'ovvia preferenza per quelle a carattere interdisciplinare, in quanto già strutturate secondo un profilo "integrato" e quindi maggiormente efficaci, oltre ad avere una minor incidenza di costi.

In questo quadro d'insieme, EUROPOL (272) è solo una componente *strumentale* del sistema sicurezza, avente il compito di mettere in comunicazione vari attori istituzionali - ove impegnati nella prevenzione di determinate fattispecie di reato a carattere transfrontaliero - e di assicurarne la miglior interoperatività possibile grazie all'uso di *standards* e strumenti operativi comuni, riconoscibili da entrambe le parti.

Come già anticipato, il Trattato di Lisbona introduce alcune modifiche al quadro giuridico ed alle procedure legislative applicabili a diversi settori del precedente "Terzo Pilastro" (*Giustizia e affari interni* - GAI): in breve, se la cooperazione *operativa* di polizia rimane sottoposta, come in precedenza, alla regola dell'unanimità dei consensi in seno al Consiglio (ex art. 87 par. 3 TFUE), la cooperazione *non operativa* (art. 87 par. 2 TFUE (273)) ed EUROPOL (art. 88 TFUE) passano invece al regime legislativo ordinario, con il necessario coinvolgimento del Parlamento Europeo.

Il Trattato di Lisbona prevede, in particolare, la possibilità di definire - e dunque eventualmente anche di estendere (274) rispetto al passato - le materie di competenza EUROPOL a mezzo di *Regolamenti* (direttamente applicabili in tutti gli Stati membri senza necessità di atti di recepimento), nei limiti indicati dal primo comma dell'art. 88: "*Europol ha il compito di sostenere e potenziare*

(272) Per un'efficace analisi del sistema EUROPOL e dei suoi rapporti con le diverse politiche comunitarie (benché anteriore all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ed alle "novelle" da questo apportate), si veda ROMANI, *Servizi di polizia internazionale, cooperazione giudiziaria e Terzo Pilastro dell'Unione Europea*, Padova 2009. In senso critico, DE MOOR-VERMEULEN, *The Europol council decision: transforming Europol into an agency of the European union*, in *Common Market Law Review* 2010, pp. 1089 ss., nonché BUSUIOC-CURTIN-GROENLEER, *Living Europol: Between Autonomy and Accountability*, Colchester-ECPR 2010.

(273) Circostritta ai seguenti, tassativi settori: a) raccolta, archiviazione, trattamento, analisi e scambio delle pertinenti informazioni; b) sostegno alla formazione del personale e la cooperazione relativa allo scambio di personale, alle attrezzature e alla ricerca in campo criminologico; c) tecniche investigative comuni ai fini dell'individuazione di forme gravi di criminalità organizzata.

(274) Opzione inizialmente caldeggiata dalla Germania, alla cui iniziativa (nel 1991) risale la stessa creazione dell'Agenzia, che negli intenti dell'allora Cancelliere Kohl avrebbe dovuto essere strutturata sul modello dell'FBI statunitense e della *Bundeskriminalamt* (BKA - Polizia Criminale Federale) tedesca. In argomento, cfr. OCCHIPINTI, *The politics of EU police cooperation: toward a European FBI?*, London/Boulder 2003, pp. 51 ss..

l'azione delle autorità di polizia e degli altri servizi incaricati dell'applicazione della legge degli Stati membri e la reciproca collaborazione nella prevenzione e lotta contro la criminalità grave che interessa due o più Stati membri, il terrorismo e le forme di criminalità che ledono un interesse comune oggetto di una politica dell'Unione".

Inoltre, il già ricordato vincolo dell'unanimità (ex art. 87 par. 3 TFUE) di fatto esclude la possibilità per EUROPOL - che, ribadiamo, non ha competenze operative - di ambire al ruolo di autonoma polizia federale europea, pur circoscritta ad ipotesi delittuose di rilevanza sovranazionale (275).

Maggiori incertezze desta invece il secondo comma dell'art. 87 TFUE (276), non essendo del tutto chiaro se le materie elencate alle lettere a) e b) abbiano o meno carattere tassativo.

La questione va affrontata sulla base della gerarchia delle fonti, laddove il TFUE (al pari del TUE e della *Carta dei Diritti Fondamentali UE*) riveste un valore primario, che in un ideale confronto con l'ordinamento italiano potremmo definire "costituzionale".

Orbene, l'art. 88 comma secondo TFUE demanda ad una fonte di secondo grado (qual è un *Regolamento*, ai sensi dell'art. 288 comma secondo TFUE) l'individuazione di "*struttura, funzionamento, sfera d'azione e compiti*" dell'Agenda (277): in quanto fonte subordinata al TFUE, il suddetto regolamento attuativo non potrebbe mai eccedere la portata di quanto ivi espressamente previsto, pena il suo annullamento da parte della Corte Europea di Giustizia, adesso competente in tale specifico settore (278).

(275) Sul punto la dottrina evidenzia la scarsa lungimiranza dei legislatori nazionali, che spesso finiscono per identificare la sovranità nazionale con il "momento poliziesco" (per usare le parole di ROSI, *Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano*, Torino 2007, p. 385), trascurando per contro i settori non meno importanti dell'Amministrazione della Giustizia penale e civile (che concernono addirittura un Potere dello Stato), dando così vita ad interventi disorganici ed inutilmente dirimenti (se non destabilizzanti, come dimostra la travagliata esperienza del cd. "*Mandato d'arresto europeo*" [di cui alla *Decisione-quadro* 2002/584/GAI del 13 giugno 2002] avanti alla Corte Costituzionale tedesca e l'incertezza applicativa dell'istituto nella giurisprudenza delle magistrature europee di ultima istanza, dovuta alla necessità di colmare gli evidenti *deficit* garantistici. Per un'introduzione, LATTANZI, *Il mandato di arresto europeo nell'ordinamento italiano*, pubblicato in versione online su http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/RI_Lattanzi_Lisbona20121116.pdf.

(276) La norma così dispone: "2. Il Parlamento Europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, determinano la struttura, il funzionamento, la sfera d'azione e i compiti di Europol. Tali compiti possono comprendere: a) la raccolta, l'archiviazione, il trattamento, l'analisi e lo scambio delle informazioni trasmesse, in particolare dalle autorità degli Stati membri o di paesi o organismi terzi; b) il coordinamento, l'organizzazione e lo svolgimento di indagini e di azioni operative, condotte congiuntamente con le autorità competenti degli Stati membri o nel quadro di squadre investigative comuni, eventualmente in collegamento con Eurojust. Tali regolamenti fissano inoltre le modalità di controllo delle attività di Europol da parte del Parlamento Europeo, controllo cui sono associati i Parlamenti nazionali (...)".

(277) Con doc. 2012/C 5/03 pubblicato in GUCE del 7 gennaio 2012, è stato formalizzato il Regolamento interno del Consiglio di amministrazione. Testo scaricabile dal portale istituzionale, su <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:005:0005:0007:IT:PDF>.

Va infatti ricordato che per consolidata giurisprudenza della stessa, la natura di “diritto derivato” del Regolamento impone che lo stesso si basi *tassativamente* sulle disposizioni dei Trattati: peraltro, il TFUE non fornisce alcuna indicazione sulla *struttura* e sul *funzionamento* di EUROPOL, né sulle *materie* (“sfera d’azione”) nelle quali questa può esplicare la propria attività, materie che potranno quindi essere liberamente individuate nei citati regolamenti (con l’ovvio rispetto di eventuali competenze esclusive statali o di altri organi UE, esplicite o implicite).

L’art. 88 detta invece dei principi di riferimento in merito ai *compiti* dell’Agenzia che - se considerati in modo obiettivo ed alla luce della prassi amministrativa comunitaria di avvalersi principalmente delle strutture nazionali per perseguire i propri scopi - rappresentano lo spettro di massimo intervento per l’organismo sovranazionale.

L’elencazione contenuta nelle lettere a) e b) andrà quindi considerata in modo tassativo, quale limite estremo all’estensione dei compiti di EUROPOL, tanto più in considerazione del fatto che - significativamente ed *a contrario* - sulle altre tre voci il TFUE nulla dice.

In effetti, se tale precisazione deve avere un senso rispetto al silenzio serbato sugli altri settori, questo non può che risiedere nell’intenzione di limitare tassativamente l’ambito di intervento del diritto derivato, laddove negli altri casi il legislatore UE avrebbe un margine di manovra più ampio.

Del resto, la limitazione dei compiti dell’Agenzia non è casuale, ma trova riscontro nell’ultimo comma della norma, che fissa l’ulteriore limite (coerente con la giurisdizione domestica in materia di sicurezza interna statale, ex art. 4 TUE) per cui **“Qualsiasi azione operativa di Europol deve essere condotta in collegamento e d’intesa con le autorità dello Stato membro o degli Stati membri di cui interessa il territorio. L’applicazione di misure coercitive è di competenza esclusiva delle pertinenti autorità nazionali”**.

Ciò conferma che i compiti diretti di EUROPOL (relativamente ai quali, cioè, l’Agenzia opera in autonomia) possono essere, al più, solo quelli previsti dalla richiamata lett. a): in effetti, se *qualsiasi tipo* di azione “operativa” (dunque, anche quelle di cui alla lettera “b” del comma precedente) non può mai essere posta in essere per iniziativa unilaterale dell’Agenzia (ma solo a seguito di una preventiva intesa con le competenti Autorità nazionali), non si comprende quali ipotetiche, *ulteriori* attività EUROPOL potrebbe autonomamente svolgere oltre a quelle già indicate al comma secondo.

Il limite strutturale di EUROPOL - un’Agenzia strumentale ad una miglior cooperazione tra le Forze di polizia nazionali, e non certo una “Polizia mag-

(278) Più correttamente, le nuove attribuzioni della Corte di Giustizia e della Commissione Europea diverranno applicabili all’*acquis* legislativo dell’ex “Terzo Pilastro” decorso un quinquennio dall’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ossia il 1° dicembre 2014, ai sensi dell’articolo 10 del Protocollo n. 36 sulle *Disposizioni Transitorie* del medesimo Trattato.

giore” - non è estemporaneo, ma coerente con il vigente modello integrato di sicurezza che presuppone una visione d’insieme delle problematiche emergenti nei settori FSJ e PESC/PSDC, tra loro interdipendenti: un diverso ruolo dell’Agenzia, autonomamente operativo e non semplicemente strumentale e terzo rispetto alle Forze nazionali che con altri contribuiscono alla salvaguardia del “sistema sicurezza” dell’Unione contraddirebbe infatti il suddetto modello “integrato”, che esclude ogni forma di separatezza e/o segregazione dei molteplici apporti (militari, civili, giudiziari, etc.) nel complessivo settore della sicurezza UE.

EUROPOL, infatti, ha un bacino di riferimento circoscritto alle Forze di polizia (sia pure a statuto composito, militare o civile), ragion per cui una sua ipotetica evoluzione in soggetto direttamente operativo (in concorrenza o sostituzione alle Forze nazionali) cui esclusivamente riferire l’azione del settore FSJ finirebbe per contraddire i fondamenti delle politiche di sicurezza europee.

Più in generale, è lo stesso principio costituzionale della divisione dei Poteri (e del conseguente ruolo, più o meno esteso, rivestito dalla magistratura nei singoli ordinamenti) ad opporsi ai tentativi di un rafforzamento operativo dell’Agenzia: invero, le marcate differenze dei sistemi giudiziari dell’Europa dei 27 si riflettono non solo sulla cd. “*cooperazione giudiziaria in materia penale*” (ex “Terzo Pilastro” UE, settore nel quale opera EUROJUST), ma pure - e direttamente - sull’attività investigativa delle Forze di polizia: come nota la dottrina (279), il controllo esercitato dalla magistratura - il cui ruolo è generalmente garantito da fonti costituzionali - sulle Forze dell’ordine diverge nettamente da Paese a Paese e spesso è molto stringente, tant’è che in molti Stati membri le Forze di polizia devono essere autorizzate dall’Autorità giudiziaria prima di compiere determinati atti investigativi potenzialmente lesivi dei diritti fondamentali del cittadino.

A sua volta, l’organo giudiziario in questione - che non dipende certo da EUROPOL (e men che mai da EUROJUST, per restare in tema), né ad esso fa riferimento anche solo ideale - “*ha gerarchie e controlli diversi da Stato a Stato, con poteri e carriere non paragonabili e, spesso, totalmente autonome. Per questo motivo, non di poco conto, è già di per sé notevole che, allo stato attuale, si siano potute svolgere operazioni coordinate tra le diverse autorità giudiziarie degli Stati membri*”.

In questi termini, atteso il monopolio giudiziario dell’azione penale, in tanto EUROPOL potrà avere una qualche utilità, in quanto diventi realmente un soggetto in grado di aggregare volta per volta le varie Forze di polizia europee, a seconda dell’occorrenza ma rispettandone totalmente le peculiarità nazionali (organizzative, culturali, operative, etc.): in breve, un ruolo di catalizzatore in grado di rispondere alle esigenze di diversi soggetti, se ed in quanto questi

(279) ROMANI, *Servizi di polizia internazionale, cooperazione intergiudiziaria e terzo pilastro dell’Unione Europea*, Padova 2009.

debbano superare il proprio campo di elezione per fronteggiare delle situazioni di criminalità sovranazionale che richiedano l'utilizzo di squadre comuni o comunque forme di collaborazione (e competenze) avanzate.

Ausilio che potrà operare su due fronti: nello scambio di informazioni e nella pianificazione e/o assistenza ad interventi operativi degli organi di polizia degli Stati membri.

L'elenco delle materie nelle quali EUROPOL potrà essere chiamata a svolgere questa delicata opera di intermediazione e di supporto tecnico-specialistico (280) dipenderà ovviamente dalla volontà degli Stati rappresentati in Consiglio, e dunque dal livello più o meno sensibile con cui determinate emergenze verranno avvertite a livello nazionale.

Alla luce di quanto sopra, può affermarsi che nell'odierno settore FSJ (ex-GAI) la funzione di coordinamento di pubblica sicurezza è del tutto residuale e molto più circoscritta che nel settore PESC, nonostante la formale maggior "integrazione" comunitaria rispetto a quest'ultimo: anche nell'ex "Terzo Pilastro", infatti, trova applicazione il modello integrato tipico dell'Unione Europea, che coinvolge attori dalle più svariate competenze (civili, militari, protezione civile, etc.), ma per una serie di ragioni - attinenti in particolar modo la tutela dei fondamenti della sovranità nazionale - si è preferito insistere sul principio volontaristico della "collaborazione" operativa.

Un tale assetto istituzionale riposa su inequivoche norme dei Trattati istitutivi dell'UE, ragion per cui non appare suscettibile di sostanziali mutamenti, ad esempio per effetto di semplici prassi evolutive.

Di funzioni di *coordinamento* si parla soltanto in relazione al COSI (dove il modello seguito è paritetico e basato sull'accordo dei soggetti della cui azione si tratta) e ad EUROPOL (negli esigui limiti di cui all'art. 88 lett. "b" TFUE, che nuovamente presuppone un preventivo accordo dei soggetti interessati, stante la regola di chiusura del successivo terzo comma); si tratta co-

(280) ROMANI, *op. ult. cit.*, pp. 12-13 individua in particolare quattro settori nei quali dovrebbe concentrarsi l'opera di coordinamento e sistematizzazione di EUROPOL, e precisamente: 1) un fattivo scambio di informazioni riguardanti fenomeni criminali sopranazionali, che spesso si possono manifestare in maniera eterogenea nei diversi Stati membri, favorito da una conoscenza personale degli operatori che materialmente trasmettono e ricevono; 2) uno scambio di tecniche investigative in senso generale (ogni Forza di polizia presente in EUROPOL porta in dote le proprie tecniche acquisite e sviluppate in risposta a fenomeni criminali locali che, in breve, subiranno una verifica operativa e diventeranno patrimonio di EUROPOL. Sarà naturale, poi, per il personale che avrà prestato la propria opera, acquisire tecniche nuove ed importarle nelle proprie Amministrazioni nazionali, individuando nel contempo le opportune modificazioni per applicarle in un ambiente diverso e in un quadro giuridico differente); 3) lo studio analitico dei fenomeni criminali, inteso, soprattutto, come messa in campo di esperienze, ragionamenti e capacità professionali (tanto di natura repressiva quanto preventiva); 4) infine, EUROPOL dovrebbe svolgere anche una funzione di centro di riferimento per Paesi extracomunitari, per chiedere e fornire informazioni su fenomeni criminali che operano ai margini dell'Unione europea. Un riferimento, questo, anche per dare ulteriori strumenti alle organizzazioni di polizia di tutto il mondo, utili nella lotta al crimine intercontinentale.

munque di un approccio relativamente recente, in coerenza con il progressivo consolidarsi delle competenze dell'Unione in materia.

In una prima fase, durata almeno sino a tutti gli anni '90, si faceva infatti esclusivo riferimento al principio di "cooperazione", rimessa alla buona volontà dei soggetti coinvolti; solo successivamente, con l'espandersi delle competenze dell'Unione a settori (commercio e politica estera, politica finanziaria e valutaria, etc.) che necessariamente attingono profili rilevanti della sicurezza degli Stati, si iniziò a riflettere sull'opportunità o meno di assegnare ad organi dell'UE delle competenze strumentali in materia.

Bisogna però premettere che l'Unione Europea non dispone di propri contingenti di polizia, esattamente come non dispone di un proprio Esercito. Ogniqualvolta necessiti l'apporto di personale operativo specializzato, deve fare affidamento sugli Starti membri, che tuttora detengono il monopolio delle Forze di sicurezza.

Per l'effetto, nessun atto normativo dell'UE prevede (anche solo in prospettiva) di assegnare ad organismi sovranazionali poteri di ordine o direzione delle Forze di polizia nazionali o degli altri soggetti operanti a qualsiasi titolo nel settore GAI/ FSJ, essendo soltanto prevista la possibilità di un qualche coordinamento operativo nel momento in cui si trovino ad operare in situazioni che direttamente coinvolgano, prima ancora dell'interesse nazionale, gli interessi di pertinenza dell'Unione.

Il primo accordo globale in materia (allora in ambito CEE) risale al *Forum* sulla sicurezza interna del 1975 (il cd. "*Gruppo Trevi*"); all'epoca il Consiglio Europeo non era ancora un'Istituzione della CEE, ma solo un'occasione informale di confronto e dibattito tra i rappresentanti dei Governi nazionali, nel corso dei quali la rappresentanza inglese propose l'istituzione di un *forum* permanente dei Ministri degli Interni e della Giustizia degli Stati membri, senza tuttavia fargli assumere la fisionomia di un organismo comunitario.

L'anno successivo ebbe inizio una prima forma di cooperazione (anch'essa a carattere informale) tra le Forze di polizia, che portò alla creazione di alcuni gruppi di lavoro denominati *Trevi 1* (lotta al terrorismo), *Trevi 2* (cooperazione di polizia per le questioni di ordine pubblico) e *Trevi 3* (repressione della criminalità organizzata e del traffico di stupefacenti), quest'ultimo destinato a porre le basi di EUROPOL con la creazione di una prima Agenzia per lo scambio di informazioni sul traffico di stupefacenti (EIDU).

Ad EUROPOL è stata affiancata, nel 2001, una *task force* per lo scambio di contatti ed informazioni tra i Capi delle Forze di polizia europee (ECPTF) e, nel 2002, l'Agenzia giudiziaria anticrimine (EUROJUST); contestualmente sono stati creati alcuni enti-satellite per la cooperazione tra le polizie fluviali e marittime (AQUAPOL, nel 2002) e di frontiera (FRONTEX, nel 2004), nonché tra le Accademie nazionali di polizia (CEPOL, nel 2005).

Sempre in quest'ambito va inquadrata, ad avviso della dottrina (281), anche la specifica cooperazione - nel settore GAI/ FSJ - tra le Forze di gendarmeria, in-

staurata già nel 1992 con l'iniziativa del Direttore della *Gendarmerie Nationale* francese di promuovere un contesto giuridico formale per gli scambi formativi con i Carabinieri italiani e la *Guardia Civil* spagnola: ne seguì la *Dichiarazione tripartita* di Madrid del 12 maggio 1994 sulla cooperazione nella sicurezza interna e la creazione di una commissione (indicata come FIEP dalle iniziali dei primi firmatari [282]) alla quale si sono poi aggiunti Portogallo (1996), Turchia (1998), Marocco ed Olanda (1999), Giordania (2010), Romania (2002), Argentina e Cile (2005), con richieste da Ucraina (2002) ed Azerbaïjan.

Cosa ancora diversa è la cooperazione europea nelle missioni internazionali di polizia (inizialmente nel quadro PESC o poi PESD/PSDC), di cui si è diffusamente parlato in precedenza.

Un ulteriore impulso alla funzione di cooperazione tra le Forze di polizia europee venne dall'*Atto Unico Europeo* del 1986, che individuava uno schema di misure necessarie alla creazione di uno spazio comune senza frontiere interne, tenuto conto delle conseguenti sfide della criminalità transnazionale: due anni dopo venne istituito un nuovo gruppo di lavoro (il *Trevi 1992*) con il compito di pianificare le forme di cooperazione indispensabili per poter reggere alle conseguenze dell'eliminazione dei controlli di frontiera.

Il *Trevi 1992* segna il superamento del metodo informale, con l'attribuzione al gruppo di lavoro di poteri semi-ufficiali, sebbene non ancora operativi (sino al Trattato di Maastricht, infatti, la materia sarà disciplinata da semplici atti di collaborazione politica tra gli Stati); nel 1985, inoltre, era stato siglato tra alcuni Stati membri l'Accordo di Schengen, poi seguito dalla relativa *Convenzione di applicazione*, sottoscritta il 19 giugno 1990. L'Accordo si riferiva all'abbattimento delle frontiere interne e vi erano disciplinate, in modo completo, le condizioni diplomatiche, tecniche e giuridiche dello spazio comune entro il quale i cittadini degli Stati firmatari avrebbero potuto transitare senza alcun controllo.

La *Convenzione di applicazione Schengen* reca specifiche norme in materia di *cooperazione* di polizia, in *primis* l'art. 2 e quindi gli artt. da 39 a 47, concernenti tra l'altro l'osservazione, l'inseguimento transfrontaliero e la potestà riconosciuta alle polizie degli Stati membri di applicare, in caso di urgenza, alcune misure coercitive sull'indagato, compendiate nel "*Vademecum sulla cooperazione di polizia transfrontaliera*" (283).

(281) ROMANI, *op. ult. cit.*

(282) Maggiori notizie sul sito <http://www.fiep.org>.

(283) Doc. n. SCH/I (98) 90(1), classificato come "*restreint*". Integra il precedente "*Manuale Schengen sulla cooperazione di polizia nel settore del mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica*" [doc. SCH/I (97) 36, 5a rev.] ed abroga la decisione del Comitato esecutivo del 24 giugno 1997 [doc. SCH/Com-ex (97) 6, 2a rev.]. Gli Stati membri parti degli *Accordi* di Schengen si sono impegnati ad inserire il *Vademecum* nelle loro istruzioni nazionali ed a trasmetterlo ai propri servizi di polizia ai fini della sua attuazione. Cfr. anche la Decisione del Comitato esecutivo del 16 dicembre 1998 [doc. SCH/Com-ex (98) 52], in GUCE L-239 del 22 settembre 2000, p. 408.

L'articolo 2 prevede la cd. "clausola di salvaguardia", in base alla quale possono essere eccezionalmente ripristinati i controlli di frontiera: "*per esigenze di ordine pubblico o di sicurezza nazionale, un Paese contraente può, previa consultazione con i partners, decidere che, per un periodo limitato, alle frontiere interne siano effettuati controlli adeguati alla situazione*"; parimenti rilevante è l'art. 39, per cui gli Stati dell'area Schengen possono prestarsi mutua assistenza in presenza di determinati requisiti.

A sua volta l'art. 40 (in materia di "*osservazione transfrontaliera*") prevede una forma di collaborazione passiva tra gli Stati, relativamente al compimento di alcuni atti di indagine su delitti specifici: l'attività di osservazione dev'essere autorizzata dallo Stato cui è rivolta la richiesta, che può delegare le operazioni ai propri organi di polizia.

In ogni caso di attraversamento della frontiera dev'essere informata l'Autorità centrale del Paese interessato, cui vanno rappresentate le eventuali ragioni d'urgenza; nei casi in cui nessuna autorizzazione sia richiesta, gli agenti dello Stato richiedente saranno comunque tenuti a rispettare le norme procedurali del luogo in cui andranno ad operare, e salvo espressa decisione contraria dello Stato "ospitante" potranno portare al seguito l'arma d'ordinanza, senza tuttavia poterla utilizzare se non in caso di legittima difesa.

Gli agenti non sono inoltre legittimati a fermare o interrogare la persona indagata, ed è loro vietato l'ingresso nei domicili e nei luoghi non accessibili al pubblico; ogni operazione dovrà inoltre essere relazionata alle competenti Autorità dello Stato nel cui territorio è stata effettuata.

Analogamente è stato disciplinato l'inseguimento del sospetto che, colto in flagranza di reato nel territorio di uno Stato membro, cerchi la fuga attraversando le frontiere di un altro Paese contraente: in questo caso, ove vi sia urgenza e non sia stato possibile preavvisare le Autorità competenti, né vi siano i tempi per un intervento della polizia locale, il personale operante può procedere addirittura al fermo della persona inseguita, fermo in ogni caso l'obbligo di informarne le Autorità nazionali.

L'inseguimento, formalmente previsto solo per via di terra, deve però cessare ove l'Autorità statale lo richieda.

L'art. 70 della Convenzione ha poi previsto la costituzione di un gruppo di lavoro permanente deputato ad esaminare i problemi comuni in materia di stupefacenti, con l'incarico di elaborare strategie di cooperazione e scambio di informazioni. A tal fine è stata prevista anche la possibilità di distaccare unità di personale (e/o ufficiali di collegamento) presso altri Stati dell'area Schengen con compiti collaborativi e di assistenza alle Forze di polizia locali, nei casi in cui sia necessario realizzare attività congiunte nel medio-lungo periodo. In materia, trova anche applicazione il principio delle cd. "consegne sorvegliate".

A fronte di un'articolata disciplina in materia di *collaborazione* di polizia, nell'*Aquis* di Schengen non è per contro dato individuare procedure o tipologie di *coordinamento*: l'elemento più rilevante è sicuramente la creazione della banca-dati SIS, disciplinata dal Titolo V della Convenzione, che prevede un'unità centrale (SIS-C) con sede in Strasburgo per la gestione ed elaborazione dei dati di interesse operativo inviati dalle banche-dati nazionali (N-SIS), a loro volta alimentate dalle unità periferiche delle varie Forze di polizia nazionali.

I parallelismi teorici con EUROPOL sono evidenti: il SIS è un enorme archivio informatico in grado di immagazzinare milioni di dati relativi non solo a persone ma anche a cose, resi accessibili alle Forze di polizia degli Stati (non necessariamente membri dell'UE: ad es. Svizzera e Norvegia) aderenti all'area Schengen, grazie all'adozione di procedure omogenee: le sue finalità sono espresse all'art. 93 della Convenzione, e concernono soprattutto l'ordine e la sicurezza pubblici, a fini preventivi.

Per agevolare le attività di polizia conseguenti agli accertamenti presso il SIS, in ciascun Paese aderente è stato costituito un ufficio, denominato S.I.R.E.N.E. ("*Supplementary Information Request at the National Entries*"), avente l'incarico di gestire i flussi informativi ed i rapporti con i corrispondenti uffici degli altri Paesi (284).

A tal punto resta da definire un ultimo, fondamentale principio generale di diritto comunitario in materia di pubblica sicurezza, ossia la "funzione di *cooperazione*".

A seguito della rapida adesione di nuovi Stati all'UE tra la fine degli anni '80 ed il decennio successivo venne meno l'omogeneità politica che aveva caratterizzato la Comunità Europea delle origini, con la conseguenza, tra l'altro, di far entrare progressivamente in stallo il tradizionale metodo decisionale dell'unanimità e la gestione intergovernativa del settore sicurezza; si fu quindi costretti, alla fine, ad intervenire su tali consolidati meccanismi, introducendo alcuni correttivi con i Trattati di Maastricht e soprattutto (nel 1997) di Amsterdam.

Parallelamente - sotto il profilo operativo di polizia - la presenza di un numero sì crescente di operatori dalle più svariate competenze, ma tra loro sempre meno omogenei quanto a metodologie operative e sistemi giuridici di riferimento, rendeva ormai velleitario un approccio basato sulla cooperazione transfrontaliera rimessa alla semplice iniziativa di parte, apparendo piuttosto opportuno istituire una struttura "*terza*", tecnica e *super partes*, in grado di individuare delle linee-guida comuni di azione, pur senza interferire con le rispettive linee di comando e le specifiche attribuzioni nazionali.

(284) Per l'Italia, l'accesso al SIS avviene tramite l'archivio interforze SDI, gestito dalla *Direzione Centrale di Polizia Criminale* del Dipartimento di P.S.

Il Trattato di Maastricht (285) consentì quindi la nascita di EUROPOL ed istituì i settori (cd. “Pilastrì”) PESC e GAI - ancora caratterizzati dalla *cooperazione* intergovernativa (286) - nel cui ambito venivano però attribuite al Consiglio, per la prima volta, anche delle funzioni di *coordinamento* (art. K.4).

La cooperazione di polizia era prevista dall’art. K.1 ed inquadrata nel “Terzo Pilastro” della nuova Unione Europea; il successivo Trattato di Amsterdam operò poi una rivisitazione della materia in chiave di sicurezza interna - cui venne dedicato l’intero Titolo VI del TUE - individuando, quale obiettivo dell’Unione, il “*raggiungimento di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia*” in cui fosse garantita la prevenzione e la lotta contro la criminalità. Il Trattato pose particolare attenzione alla cooperazione transfrontaliera in materia penale (sia giudiziaria che di polizia: artt. 30 e 31), parallelamente riconoscendo la struttura di EUROPOL quale strumento della collaborazione operativa. A livello formativo, invece, venne successivamente promossa l’istituzione della CEPOL.

La cooperazione di polizia continuava ad avere carattere intergovernativo (287): gli Stati membri si consultavano in seno al Consiglio, che poteva adottare, in materia, delle *decisioni-quadro* (288) o delle *convenzioni*, nonché *decisioni e posizioni comuni*; in ogni caso, le previsioni in questione (tutte contenute nel Titolo IV del Trattato) non interferivano (come oggi ribadisce

(285) Negli anni immediatamente successivi al Trattato di Maastricht, la Conferenza dei Ministri degli Interni (TREVÌ) di Copenaghen del 2 giugno 1993 fissò le linee guida dell’*European Drugs Unit* (EDU), poi ampliate e consolidate nell’Azione Comune 95/73/GAI del 10 marzo 1995, su iniziativa della Germania. In tal modo venne realizzata una prima unità di *cooperazione* di polizia, nella quale si potevano cogliere i lineamenti essenziali dell’istituenda EUROPOL, le cui competenze investigative vennero estese al traffico illecito di materie radioattive e sostanze nucleari, alle organizzazioni di immigrazione clandestina ed al traffico illecito di autoveicoli, che si aggiungevano alle iniziali competenze sul traffico di droga e sul terrorismo internazionale, previste dall’articolo K.1/9. Il 26 luglio 1995 venne sottoscritta a Bruxelles la Convenzione istitutiva di EUROPOL, che entrò definitivamente in vigore il 1° luglio 1999. Gli anni seguenti furono caratterizzati dall’adozione di alcuni Atti del Consiglio che contribuirono ad ampliare l’ambito della cooperazione tra le Forze di polizia: il 27 settembre 1996, in base all’articolo K.3, fu adottato l’Atto del Consiglio con il quale si definiva una Convenzione relativa all’extradizione tra gli Stati membri dell’UE; il 26 maggio 1997 con Atto del Consiglio 97/C195/01 vide poi la luce la Convenzione per la lotta contro la corruzione di funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell’Unione. Il 28 aprile 1997, infine, il Consiglio UE adottò un piano di azione globale per la lotta alla criminalità organizzata, suggerendo, con la Raccomandazione n. 19, l’istituzione di punti di contatto nazionale, mediante la realizzazione di una Rete giudiziaria europea (la futura EUROJUST), con il compito di velocizzare lo scambio di informazioni e le procedure relative alle domande di cooperazione concernenti l’attuazione di norme penali.

(286) Mediante l’adozione di *azioni comuni, posizioni comuni e convenzioni*: cfr. l’allora art. K.3 TUE.

(287) Ai fini della parallela cooperazione giudiziaria in materia penale, invece, il Trattato di Amsterdam punta sulla semplificazione delle procedure di collaborazione tra Pubblici ministeri ed Autorità giudiziarie, sull’adozione di disposizioni *ad hoc* in materia di estradizione e su procedure volte ad uniformare i vari sistemi normativi. Al fine di realizzare una “rete giudiziaria europea”, il 29 giugno 1998 verrà poi adottata dal Consiglio l’Azione Comune 98/428/GAI (in GUCE L-191 del 7.7.1998), divenuta operativa a decorrere dal 25 settembre dello stesso anno, nella quale si prevede che i membri della “rete” si riuniscano regolarmente, svolgendo azione di mediazione e raccordo tra le Autorità giudiziarie e quelle di polizia degli Stati membri.

l'art. 4 TUE, *post-Lisbona*) con le responsabilità esclusive degli Stati per il mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza interna (289).

Con il Trattato di Amsterdam, i principi già stabiliti con la *Convenzione* di Schengen (e per tali vincolanti i soli Paesi ad essa aderenti) in materia di operazioni di polizia nel territorio di altri Stati membri vennero potenzialmente estesi *erga omnes* dall'art. K.4 (290) - ovviamente solo previa collaborazione ed intesa con le Autorità dello Stato interessato - attribuendo al Consiglio la definizione di condizioni e limiti di tale intervento; al Trattato di Amsterdam venne poi allegato un *Protocollo* sull'integrazione dell'*Acquis* di Schengen nell'ambito dell'Unione Europea, con il compito di far confluire in quest'ultima la relativa normativa, il Segretariato ed il personale amministrativo.

Il Trattato di Amsterdam introdusse infine la possibilità di speciali forme di cooperazione rafforzata di polizia (291) tra alcuni Stati membri.

Nella prospettiva di favorire la cooperazione transfrontaliera, l'Atto del Consiglio UE 98/C 24/01 del 18 dicembre 1997 stabilì inoltre una *Convenzione* di mutua assistenza, col fine di realizzare un sistema di cooperazione tra gli Stati membri tramite le rispettive Amministrazioni doganali e così realizzare una maggiore efficacia nella lotta alla repressione del traffico di droghe ed armi.

Nuovi interventi nell'ambito della cooperazione di polizia (oltre che in quella giudiziaria in materia penale) vennero anche individuati nel Consiglio

(288) La tesi dell'indifferenza, per il diritto interno, delle decisioni-quadro assunte in ambito GAI (Terzo Pilastro UE) nel regime antecedente il Trattato di Lisbona, venne smentita dalla nota sentenza *Pupino* della Corte di Giustizia UE (16 giugno 2005, procedimento C-105/03), che statui - muovendo dalla competenza attribuitale dal primo comma dell'art. K.7 dell'allora TUE ("*La Corte di giustizia delle Comunità europee, alle condizioni previste dal presente articolo, è competente a pronunciarsi in via pregiudiziale sulla validità o l'interpretazione delle decisioni quadro e delle decisioni, sull'interpretazione di convenzioni stabilite ai sensi del presente titolo e sulla validità e sull'interpretazione delle misure di applicazione delle stesse*") - l'obbligo per il Giudice nazionale di operare in ogni caso un'interpretazione del diritto interno conforme al contenuto precettivo (ed alla *ratio*) di queste ultime.

(289) Ai sensi dell'art. K.5 TUE, come riscritto dall'art. 1 par. 11 del Trattato di Amsterdam, "*Il presente titolo non osta all'esercizio delle responsabilità incumbenti agli Stati membri per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna*". A sua volta l'art. K.7, comma quinto, ulteriormente precisava che: "*La Corte di giustizia non è competente a riesaminare la validità o la proporzionalità di operazioni effettuate dalla polizia o da altri servizi incaricati dell'applicazione della legge di uno Stato membro o l'esercizio delle responsabilità incumbenti agli Stati membri per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna*".

(290) Testualmente, "*Il Consiglio stabilisce le condizioni e i limiti entro i quali le Autorità competenti di cui agli articoli K.2 e K.3 possono operare nel territorio di un altro Stato membro in collegamento e d'intesa con le autorità di quest'ultimo*". Nel solco di quella che di lì a poco sarebbe divenuto il modello "integrato" di sicurezza (anche interna) europeo, non circoscritto alle sole Forze di polizia *strictu sensu* intese, l'art. K.2 chiariva che "*L'azione comune nel settore della cooperazione di polizia comprende: a) la cooperazione operativa tra le Autorità competenti degli Stati membri, compresi la polizia, le dogane e altri servizi specializzati incaricati dell'applicazione della legge, in relazione alla prevenzione e all'individuazione dei reati e alle relative indagini (...)*".

(291) Nel cui ambito taluni riconducono anche la costituzione di EUROGENDFOR.

Europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, con la creazione di EUROJUST (un'Agenzia composta da Pubblici ministeri, magistrati o funzionari di polizia di pari competenza, aventi il compito di favorire l'ottimale coordinamento tra le Autorità nazionali che esercitano l'azione penale).

Venne inoltre istituita, come in precedenza detto, la “*Task Force dei Capi delle Polizie europee*”, anch'essa allo scopo di incrementare, in collaborazione con EUROPOL, lo scambio delle esperienze, delle migliori prassi e delle informazioni sulle tendenze attuali della criminalità organizzata transnazionale, nonché di studiare congiuntamente ogni adeguata misura di contrasto.

Ai medesimi fini si decise poi di dar vita (*Conclusioni* n. 47) ad una rete di collegamento tra gli Istituti di alta formazione delle Forze di polizia dell'UE (292), con il compito (art. 7 della *Decisione* n. 681/05) di diffondere le migliori prassi ed i risultati della ricerca, oltre ad elaborare ed assicurare una formazione che preparasse le singole Forze di polizia a partecipare alla gestione “non militare” delle crisi (cfr. *retro*): in questi termini, il ruolo formativo del nuovo organismo abbracciava l'intero ambito delle strategie di sicurezza dell'Unione, stante l'interdipendenza e la complementarità - nell'ottica integrata del modello europeo - dei settori GAI/SFJ e PESC/PSDC (293).

A tal riguardo, al Consiglio di Tampere fece seguito quello di Feira del 1999, nel quale vennero poste le basi della strategia integrata “civile/militare/amministrativa” delle attuali politiche di sicurezza interna (ed esterna) dell'Unione; il nuovo organismo di collegamento ed interscambio formativo - istituito con *Decisione* 2000/820/GAI del 22 dicembre 2000, poi abro-

(292) Gli obiettivi della CEPOL sono indicati all'art. 6 della Decisione istitutiva n. 2005/681/GAI: 1) approfondire la conoscenza dei sistemi e delle strutture nazionali di polizia degli altri Stati membri e della cooperazione transfrontaliera tra le Forze di polizia dell'Unione Europea; 2) migliorare la conoscenza degli strumenti internazionali e dell'Unione, in particolare nei seguenti ambiti: a) istituzioni dell'Unione europea e relativo funzionamento e ruolo, meccanismi decisionali e strumenti giuridici dell'Unione europea, in particolare per quanto riguarda la cooperazione in materia di applicazione della legge; b) obiettivi, struttura e funzionamento dell'Europol, possibilità di massimizzare la cooperazione fra Europol e i competenti servizi degli Stati membri incaricati della lotta contro la criminalità organizzata; c) obiettivi, struttura e funzionamento di Eurojust; 3) assicurare una formazione adeguata in materia di rispetto delle garanzie democratiche, in particolar modo dei diritti della difesa. Le strategie formative della CEPOL sono invece indicate nell'art. 7.

(293) Per l'adozione anche in sede CEPOL del modello “integrato” caratterizzante le strategie europee in materia di sicurezza interna, si richiamano, da ultimo, le conclusioni del *meeting* di Bruxelles (8 marzo 2012) avente ad oggetto “*A multidisciplinary and administrative approach to combating organised crime 2012*”. In termini più generali, si veda il *Programma di lavoro CEPOL* per il 2012 (adottato con provvedimento del Consiglio UE doc. 5532/12 ENFOPOL 15 - scaricabile dal portale istituzionale <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st05/st05532.en12.pdf>), in particolare p. 19: “*Priorities for the year 2012 include further cooperation with the European institutions and EU agencies including enhancing cooperation with the European External Action Service*” e le *Conclusioni* del Consiglio UE in tema di “*EU's priorities for the fight against organised crime between 2011 and 2013*” (Brussels 2010, doc. n. 15358/10, COSI 69 ENFOPOL 298 CRIMORG 185 ENFOCUSTOM 94, su <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/10/st15/st15358.it10.pdf>).

gata dalla *Decisione* del Consiglio 2005/681/GAI del 20 settembre 2005 - prese il nome di “*Accademia Europea di Polizia*” (CEPOL/AEP).

Infine, con *Regolamento* (CE) n. 2007/2004 del Consiglio, in data 26 ottobre 2004 (294), venne istituita FRONTEX, un’Agenzia avente il compito di coordinare la cooperazione operativa tra gli Stati membri in materia di gestione delle frontiere esterne, anche attraverso l’elaborazione di regole comuni in materia di formazione. La stessa Agenzia svolge inoltre analisi dei rischi di settore, segue l’evoluzione delle ricerche in materia di controllo e sorveglianza delle frontiere esterne, aiuta gli Stati membri che devono affrontare circostanze tali da richiedere un’assistenza tecnica e operativa rafforzata alle frontiere esterne, fornisce il sostegno necessario per organizzare operazioni di rimpatrio congiunte. Più di recente, peraltro, a seguito degli emendamenti di cui al *Regolamento* 1168/2011 (295) è stata prevista la possibilità di attribuire all’Agenzia (in ragione dell’intervenuta “comunitarizzazione” delle politiche migratorie - a differenza del settore “pubblica sicurezza interna”) un maggior potere operativo (salva comunque “*la competenza degli Stati membri in materia di controllo e sorveglianza delle frontiere esterne*”, ex art. 1 comma 2 Reg. 2007/04), tramite la costituzione di “*Squadre europee di Guardie di frontiera*” (*European Border Guard Teams*), ossia contingenti di Guardie di frontiera messi annualmente a disposizione dell’Agenzia dai singoli Stati membri, sulla base di specifici accordi bilaterali, per le finalità di cui all’art. 1-*bis* Reg. 2007/04.

Al riguardo, i “*Considerando*” 13 e 14 del *Regolamento* 1168/11 preliminarmente evidenziano (pur in forma condizionale) come “*Per assicurare l’efficacia delle operazioni, l’Agenzia dovrebbe creare delle squadre di Guardie di frontiera. Gli Stati membri dovrebbero contribuire a tali squadre con un numero adeguato di guardie di frontiera qualificate e metterle a disposizione per il loro impiego, salvo che si trovino a far fronte a una situazione eccezionale che incide in misura sostanziale sull’adempimento dei compiti nazionali. L’Agenzia dovrebbe poter contribuire a tali squadre con le Guardie di frontiera che sono distaccate presso l’Agenzia dagli Stati membri su base semi-permanente, che dovrebbero essere soggette, nello svolgimento dei loro compiti e nell’esercizio delle loro competenze, allo stesso quadro giuridico applicabile agli agenti distaccati messi a disposizione direttamente dagli Stati membri presso tali squadre*”. Va però chiarito, al di là di facili suggestioni, che tali Squadre, pur essendo riconducibili all’organizzazione interna del FRONTEX, difettano comunque dei requisiti minimi di autonomia e specificità per potersi ipoteticamente qualificare come Forza di polizia sovranazionale: in effetti, a differenza di quanto accade per i funzionari dell’Unione, non si è in presenza di arruola-

(294) Pubblicato su GUCE L-349 del 25 novembre 2004. Testo scaricabile all’indirizzo web <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004R2007:EN:HTML>.

(295) Su http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/frontex_amended_regulation_2011.pdf.

menti diretti ad opera di un'Istituzione comunitaria, ma di semplici forme di "distacco" di singoli operatori nazionali, per di più a tempo limitato (non oltre sei mesi, ex art. 3-ter comma terzo Reg. 2007/04); inoltre, ai sensi del successivo art. 3-*quater* comma quarto, le Squadre comuni neppure dispongono di un proprio ordinamento disciplinare interno (296), com'è vero che *"Nello svolgimento dei loro compiti e nell'esercizio delle loro competenze, i membri delle squadre europee di Guardie di frontiera restano soggetti alle misure disciplinari dei rispettivi Stati membri d'origine"*.

FRONTEX opera in stretto collegamento con altri organismi dell'UE responsabili, a vario titolo, in materia di sicurezza alle frontiere esterne, come EUROPOL, CEPOL e l'OLAF, al fine di garantire la coerenza complessiva del sistema (297).

La centralità delle cd. "Forze ibride" civili/militari nel "modello sicurezza" europeo trova coerente riscontro anche in questo particolare settore, come dimostrano i recenti provvedimenti adottati nel quadro della missione *EUBAM Libya* (operativa nel periodo 22 maggio 2012 - giugno 2015), la cui base legale è tuttora il doc. 8182/4/13 del Consiglio, in data 18 aprile 2013 (298): non solo,

(296) Non potendosi ricondurre a tale ambito il Codice di condotta, da redigersi annualmente, ex art. 2-bis Reg. 2007/04 (*"L'Agenzia elabora e sviluppa ulteriormente un codice di condotta applicabile a tutte le operazioni di cui assicura il coordinamento. Il codice di condotta stabilisce procedure intese a garantire i principi dello Stato di diritto e il rispetto dei diritti fondamentali, con particolare attenzione nel caso dei minori non accompagnati e delle persone vulnerabili, come anche delle persone che chiedono protezione internazionale, e applicabili a tutti coloro che prendono parte alle attività dell'Agenzia. L'Agenzia mette a punto il codice di condotta in cooperazione con il forum consultivo di cui all'articolo 26 bis"*). Per una verifica più puntuale delle caratteristiche di tali Squadre, si vedano le *"Tender Specifications"* di cui all'invito ad offrire HOME/2012/EBFX/PR/1001, su http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/tenders/documents/2013/01/tender_specifications_en.pdf.

(297) In questo settore, la Commissione UE (nel 2006) ha proposto di istituire un sistema europeo di sorveglianza delle frontiere, l'EUROSUR, che servirà ad aumentare il coordinamento all'interno degli Stati membri e tra un Paese e l'altro, per prevenire ed affrontare le più gravi forme di criminalità quali il traffico di droga e la tratta degli esseri umani, oltre a prevenire i decessi dei migranti in mare. Grazie al meccanismo di EUROSUR, le autorità di sorveglianza delle frontiere dovrebbero potersi scambiare informazioni operative, facilitando così la cooperazione transfrontaliera e con l'Agenzia europea FRONTEX. Il sistema è ancor oggi particolarmente frammentato: si pensi, ad esempio, al fatto che in alcuni Stati si contano sino a sei diverse Autorità coinvolte nella sorveglianza delle frontiere marittime, che talvolta gestiscono sistemi di controllo paralleli, senza regole e programmi di lavoro chiari. In base ai criteri EUROSUR ogni Stato situato lungo le frontiere esterne terrestri e marittime dovrebbe creare dei **Centri nazionali di coordinamento** per la sorveglianza di confine, che costituiranno gli unici punti di contatto per lo scambio - quasi in tempo reale - di dati, informazioni ed *intelligence* tra guardie di frontiera, guardie costiere, polizia ed altre competenti Autorità nazionali, ma anche con FRONTEX ed altri centri nazionali, a mezzo di una rete protetta. Il testo della comunicazione del Consiglio n. 68/2008 è riportato su <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0068:FIN:IT:HTML>.

(298) Su <http://ffm-online.org/wp-content/uploads/2013/11/EUBAMRapport-2013-04.pdf>. Il documento, recante il *"Revised Draft Concept of Operations 'Plus' (CONOPS PLUS) for the CSPD mission EUBAM Libya"*, dovrebbe essere sostituito, già nel corso del 2014, da un OPLAN (*Operational Plan*), a seguito di una revisione strategica sul mandato della missione, previa approvazione degli Stati membri.

infatti, le principali attività addestrative delle Forze dell'ordine libiche vengono devolute a Corpi di polizia (civile) a *status* militare (in particolare, Carabinieri e Guardie di finanza italiane), ma nella valutazione delle Forze locali da riorganizzare l'Unione Europea ha significativamente puntato su “*to re-build a Gendarmerie force, focused on strategic sites protection*” (così nell'Annesso n. 10 del richiamato doc. 8182/4/13).

La stessa fonte normativa, inoltre, confuta la pretestuosa interpretazione “smilitarizzatrice” che taluni vorrebbero dare dell'art. 13 della (pur non vincolante) *Raccomandazione* 10/2001 del COE (cfr. *retro*), allorché individua (a p. 26) gli obiettivi di più ampio respiro della missione nel “*To reinforce operational working methodologies for justice and security actors in line with EU and international standards and promote public accountability and civil oversight mechanisms over the security sector*”.

Tale precisazione, infatti, chiarisce ancora una volta come lo *standard* europeo ed internazionale (soprattutto OSCE) non preveda assolutamente la riduzione delle Forze dell'ordine allo *status* civile - tant'è che l'Unione promuove, anche nei Paesi terzi, l'istituzione di gendarmerie - bensì tutt'altra cosa, ossia l'attivazione di meccanismi di controllo “civile” - *id est*, in capo agli organi di indirizzo politico - sul settore della sicurezza, nonché una più ampia responsabilizzazione, nei confronti dei cittadini, degli apparati coinvolti in detto operato.

Va infine ricordato che le Istituzioni europee sembrano aver recentemente optato per una progressiva de-burocratizzazione del settore che - alla luce delle linee di indirizzo tracciate nel “*Joint Statement of the European Parliament, the Council of the EU and the European Commission on decentralised Agencies*” del 19 luglio 2012 (299) e nell'annesso “*Common Approach*” raggiunto tra Commissione, Parlamento e Consiglio (sulla cui base è stata adottata la “tabella di marcia” del 18 dicembre 2012 (300)) - potrebbe tra l'altro portare all'accorpamento di EUROPOL e CEPOL, stante l'ampia sovrapposizione tra le sfere di competenza formativa delle due Agenzie.

Conclusivamente, dal complessivo assetto normativo dell'Unione Europea in materia di gestione operativa della sicurezza emergono alcuni punti qualificanti, *in primis* il carattere “integrato” che presuppone la costante collaborazione (ovviamente, ognuno per quanto di propria competenza) dei sog-

(299) Su http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/sefcovic/documents/120719_agencies_joint_statement_en.pdf.

(300) Su http://europa.eu/agencies/documents/2012-1218_roadmap_on_the_follow_up_to_the_common_approach_on_eu_decentralised_agencies_en.pdf. A giustificare lo scioglimento della CEPOL vi sarebbero la decisione del Governo britannico di non rinnovare la concessione della sede alla scadenza del 2014, gli elevati costi amministrativi e soprattutto il mancato raggiungimento degli obiettivi formativi delle Forze di polizia (soprattutto per quel che riguarda la cooperazione internazionale) previsti nel *Programma* di Stoccolma (appena 1/3 del totale).

getti istituzionali che a vario titolo intervengono nel “comparto sicurezza”, a prescindere dalla loro natura militare o civile, volontaria o comandata, etc.

Il modello europeo, che mira esclusivamente all’efficienza, ha infatti carattere “funzionale” e si interessa soprattutto di raccordare i diversi attori del sistema sulla base delle funzioni da essi concretamente svolte (tiene cioè conto degli effettivi contenuti dell’azione di ciascuno di essi), ignorando quasi del tutto gli aspetti formali ed organizzativi.

In questi termini, attesa la stretta interconnessione delle problematiche della sicurezza “interna” con quelle relative alla sfera “esterna”, l’Unione ritiene non si possa fare a meno di una costante sinergia tra le professionalità operative della componente militare con quelle delle Forze dell’ordine tradizionalmente intese: in questi termini, i più recenti sforzi normativi ed organizzatori sono tutti nel senso di assicurare quanto più possibile non solo una collaborazione tra tali soggetti, ma decisamente una “contaminazione” formativa ed operativa tra gli stessi.

Ciò spiega il ruolo centrale - nel “sistema sicurezza” europeo (così come era già avvenuto a livello internazionale nelle missioni ONU e NATO) - delle cd. “Forze ibride” civili/militari che, coniugando le capacità operative di entrambi i settori, più di altri sono in grado di soddisfare gli *standard* qualitativi europei in materia di gestione della sicurezza, potendo far fronte, a *budget* formativo invariato e mantenendo intatta la linea di comando, ad ogni possibile scenario operativo sul campo, tanto sul territorio nazionale quanto all’estero, senza minimamente derogare ai principi dello Stato di diritto individuati dall’OSCE.

La tradizionale formazione quale polizia “di prossimità”, inoltre, attribuisce loro un ulteriore plusvalore di sistema.

In una prospettiva più ampia, a fronte delle inevitabili differenze di carattere formativo/ professionale tra i diversi operatori del “settore sicurezza”, che possono ostacolare la collaborazione transfrontaliera in modo più o meno marcato, il legislatore UE ha anche previsto alcune forme di coordinamento, che presentano comunque due tratti comuni: la natura consensuale (presuppongono cioè un preventivo accordo dei soggetti interessati) ed il carattere paritario dei loro rapporti, nel senso che non può essere attribuito ad alcuno di essi un potere di ordine o direzione nei confronti degli altri, capacità che viene invece conferita, se del caso (ad es. in ambito PESC/PSDC), a soggetti terzi.

A ciò si aggiunga che le particolari attribuzioni (e soprattutto la composizione integrata politico/ operativa) del “Comitato permanente per la sicurezza interna” (COSI) - per il quale ancor più valgono i principi sovra esposti - rendono possibile una sua futura evoluzione, in materia di sicurezza interna, quale *alter ego* del “Comitato politico e di sicurezza” (CPS) già esistente in ambito PESC/PSDC, con conseguente accentramento di notevoli poteri di indi-

rizzo e controllo politico (attesa la sua natura *ausiliaria* del Consiglio): anche per tale ragione, in virtù dell'unicità del "modello sicurezza" europeo, le due strutture saranno tenute a raccordarsi per assicurare la coerenza di un sistema considerato in ultima analisi unitario - pur nella sua complessità - anche per quanto concerne le modalità operative di azione.

Il modello integrato civile/militare (etc.) ha avuto particolare sviluppo in sede PESC/PSDC (301), ma non è certo estraneo all'ex "Terzo Pilastro" UE, odierno settore FSJ, nel cui ambito il TFUE detta una specifica disciplina sulla *cooperazione operativa transfrontaliera* tra le diverse Forze di polizia nazionali: alla luce delle vigenti disposizioni dei Trattati, vi è infatti una serie di aree nelle quali una potenziale sinergia - se non anche una compenetrazione - civile/militare sin d'ora emerge.

La prima è la lotta contro il terrorismo, disciplinata parallelamente nelle disposizioni sulla PESC e da quelle sullo spazio di libertà, sicurezza e giustizia (FSJ): tale sinergia è il *trait d'union* che già caratterizzava il *Piano d'azione* adottato in seno al Consiglio straordinario GAI ("*Giustizia e Affari interni*") del 21 settembre 2001 (302) - da cui scaturisce l'elaborazione di una comune nozione di "terrorismo" ed il riavvicinamento del diritto sostanziale, in materia, degli Stati membri - e l'*Allegato V* delle *Conclusioni* della Presidenza al Consiglio Europeo di Siviglia del 21 e 22 giugno 2002 (dedicato al contributo della PESC/PESD alla lotta contro il terrorismo (303)).

In tale contesto emerge come il Consiglio abbia da tempo optato per un approccio multifunzionale ed olistico, volto ad assicurare l'integrazione della lotta al terrorismo in tutti gli aspetti delle politiche (interne ed esterne) dell'Unione.

La seconda, implicitamente contenuta nella clausola di solidarietà di cui all'art. 222 TFUE, contempla il ricorso allo strumento militare (tipico della sicurezza cd. "esterna") sul territorio di Stati membri in risposta a minacce di chiara natura interna quali attacchi terroristici, calamità naturali o disastri provocati dall'attività umana.

La terza è rappresentata dalla crescente connotazione "di sicurezza" (un tempo specifica delle Forze di polizia) che caratterizza i compiti delle Forze armate europee in ambito PESD/PSDC, come dimostrato dall'estensione delle "Missioni di Petersberg" introdotta dal testo attualmente in vigore (cfr. *retro*).

(301) Si veda, al riguardo, KHOL, *Civil-Military Coordination in EU Crisis Management*, in AA.VV. (a cura di NOWAK), *Civilian Crisis Management: The EU Way*, in *Chaillot Paper* n. 90, Paris 2006, p. 124, consultabile al link <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp090.pdf>.

(302) Da cui scaturisce la Decisione-quadro del Consiglio n. 2002/475/GAI, del 13 giugno 2002 (su <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:164:0003:0007:IT:PDF>). In argomento si veda il lavoro comparatistico di ALCARO, *La lotta al terrorismo dopo l'11 settembre*, IAI Roma 2005.

(303) Pubblicato su http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/72651.pdf.

A ciò aggiungasi l'intero settore della protezione civile (centrale in ambito Fsj), nel quale la partecipazione diretta delle Forze armate con funzioni operative (anche) di sicurezza è ormai da decenni una prassi acquisita nei singoli Stati dell'Unione, nonché, da ultimo, il presidio territoriale di ordine pubblico, anch'esso una costante (304) in circostanze di particolare necessità.

(304) Previsto addirittura nelle Costituzioni di alcuni Stati membri, quali la Germania (cfr. *retro*).

LEGISLAZIONE ED ATTUALITÀ

L'ordinamento amministrativo della pubblica sicurezza, dalla singolarità nazionale alla proiezione europea

*Valerio Perotti**

Conclusa l'analisi dei principi giuridici che caratterizzano il modello europeo di ordinamento della pubblica sicurezza (con particolare attenzione, da ultimo, alla funzione di coordinamento, decisiva nell'attuazione dei criteri di sussidiarietà e leale cooperazione *ex art. 4 TUE*), lo studio prosegue con l'esame dei principali aspetti di quello italiano.

Di quest'ultimo, in particolare, vengono evidenziate le maggiori criticità strutturali, derivanti dalla sovrapposizione di diverse materie nel *corpus* della legge 121/81 e dalla mancata adozione di un criterio-guida di carattere funzionale che sancisca la definitiva separazione tra organi (ed attribuzioni) di indirizzo ed organi (ed attribuzioni) esecutivi o di gestione. Di tali anomalie si tenta altresì di fornire una spiegazione sistematica attraverso la puntuale (e spesso inedita) ricostruzione degli antecedenti storici delle norme attualmente in vigore. Lo studio si conclude poi con una sintetica verifica delle soluzioni adottate negli ordinamenti di pubblica sicurezza di altri Paesi membri dell'UE, tra cui quelli del cd. "G6" europeo.

SOMMARIO: PARTE II - 2. Principi generali in materia di pubblica sicurezza: A) Il principio di coordinamento tra ordinamento nazionale e comunitario, nel rapporto con la potestà ordinatoria dell'Autorità di governo. A.1) Il modello di coordinamento nel sistema amministrativo italiano. A.2) Il modello di coordinamento nelle fonti dell'Unione Europea. Conclusioni - 3. Principi generali in materia di pubblica

(*) Avvocato dello Stato.

Del presente saggio si pubblica la seconda parte, con l'invito - per il Lettore interessato alla integrale fruizione - al precedente numero di questa rivista, Rass. 2013, IV, 131 ss.

sicurezza: B) L'ordinamento italiano alla luce della legge 121/81 e del TULPS: linee guida, profili storici e problematicità di sistema. B.1) L'Amministrazione della Pubblica Sicurezza in Italia. B.2) Il Dipartimento della Pubblica Sicurezza. B.3) Le Autorità provinciali di Pubblica Sicurezza. B.4) Sicurezza urbana e poteri del Sindaco quale rappresentante del Governo. Il modello della cd. "sicurezza partecipata" - 4. Elementi di diritto comparato nella prospettiva del "modello europeo". La cd. gestione "di prossimità". Sintesi e conclusioni.

2. Principi generali in materia di pubblica sicurezza: A) il principio di coordinamento tra ordinamento nazionale e comunitario, nel rapporto con la potestà ordinatoria dell'Autorità di governo.

A.1) IL MODELLO DI COORDINAMENTO NEL SISTEMA AMMINISTRATIVO ITALIANO.

L'ordinamento della pubblica sicurezza italiano, definito dalla legge 1° aprile 1981 n. 121, fa perno sul principio di "coordinamento" delle Forze di polizia, esercitato dal Ministro dell'Interno per il tramite dell'*Amministrazione di Pubblica Sicurezza*. Le Forze di polizia vengono a loro volta individuate dall'art. 16 della medesima legge, ovverosia i due Corpi storicamente deputati a tale incombenza - la Polizia di Stato e l'Arma dei Carabinieri, quest'ultima quale Forza armata in servizio permanente di pubblica sicurezza - cui vengono ad affiancarsi la Guardia di Finanza, la Polizia Penitenziaria ed il Corpo Forestale dello Stato.

A livello centrale la funzione di coordinamento viene svolta in seno al *Comitato nazionale per l'ordine e la sicurezza pubblica*, presieduto dal Ministro dell'Interno e composto dal Direttore generale della P.S. (nonché capo della Polizia di Stato), dal Comandante generale dell'Arma dei Carabinieri e dal Comandante generale della Guardia di Finanza, mentre a livello decentrato vi è deputato il *Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica* (uno per ogni provincia), presieduto dal Prefetto e composto dal Questore (che vi partecipa in qualità di dirigente territoriale della Polizia di Stato), dal Comandante provinciale dell'Arma dei Carabinieri e dal Comandante provinciale della Guardia di Finanza.

In linea operativa e di principio, dunque, tale modello presuppone l'assoluta parità delle Forze di polizia e la loro comune sottoposizione al potere direttivo (con correlata responsabilità) dell'Autorità politica di governo.

A sua volta, la legge 3 agosto 2007 n. 124, recante "*Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto*", recante la riforma dei servizi segreti italiani, ha istituito il *Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza* (DIS), l'*Agenzia Informazioni e Sicurezza Esterna* (AISE) e l'*Agenzia Informazioni e Sicurezza Interna* (AISI) in luogo dei preesistenti CESIS, SISMI (militare) e SISDE (civile).

Il DIS è un Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri deputato a vigilare sull'attività di AISI ed AISE in merito alla corretta applicazione

delle disposizioni emanate dal Presidente del Consiglio quale Autorità nazionale per la sicurezza, ferme restando le competenze esclusive delle Agenzie per quanto riguarda l'attività di ricerca informativa e la collaborazione con i servizi di sicurezza degli Stati esteri.

Il Dipartimento assicura inoltre lo scambio informativo tra AISE, AISI e Forze di polizia.

Come già accennato, la legge 121/81, dopo aver confermato la storica compresenza delle due Forze di polizia a carattere generale (l'Arma dei Carabinieri e la Polizia di Stato, nella quale era nel frattempo confluito il Corpo delle Guardie di Pubblica Sicurezza), attribuì, seppur in via concorrente e/o residuale, la qualifica di Forze di polizia (con attribuzioni di pubblica sicurezza) ad ulteriori tre Corpi con competenze settoriali, così da assicurare comunque ai Prefetti la disponibilità di forze sufficienti a fronteggiare eventuali emergenze di ordine pubblico (305).

Per questa ragione, in presenza di una pluralità di soggetti coinvolti sotto il profilo operativo, si pensò di ricorrere all'istituto del *coordinamento* per assicurare un'ordinata gestione del "sistema sicurezza", il che spiega la necessità di procedere - prima di ogni altra considerazione - alla corretta definizione di questo principio giuridico-organizzativo (306).

Generalmente ne vengono individuate due figure - "*amministrativo*" e "*politico*" - frutto di una complessa evoluzione storica.

In passato era comune l'idea che il "*coordinamento amministrativo*" fosse un semplice predicato del vincolo di superiorità gerarchica, teso ad evitare, negli ordinamenti più complessi, la contraddittorietà dell'azione amministrativa (di per sé tesa, per quanto possibile, al raggiungimento di obiettivi unitari e predeterminati (307)): in questi termini si parlava (308) di *coordinamento* per descrivere una relazione interorganica meno intensa di quelle *gerarchica* (connotata dal potere di ordine) e *direttiva* (connotata dai poteri di propulsione, direzione e controllo), intercorrente tra uffici tutti variamente subordinati ad un comune superiore gerarchico che si avvaleva di un coordinatore (spesso, ma non necessariamente, sovraordinato agli

(305) Sull'argomento si veda l'interessante studio di SAVINO, *L'assetto delle Forze di polizia in Italia: i problemi esistenti e le prospettive di riforma*, IRPA Roma 2010.

(306) Il principio del coordinamento, sviluppatosi contestualmente al progressivo intervento dello Stato moderno nei più disparati settori della vita economica e sociale, è una caratteristica delle cd. "democrazie avanzate" ed inclusive (per utilizzare la terminologia di DAHL, *Poliarchia*, Milano 1997), destinata ad assumere un ruolo crescente a fronte di uno sviluppo sempre più articolato e complesso delle relazioni sociali, interne ed internazionali. È inoltre una tipica funzione degli ordinamenti decentrati e/o federali, atta a comporre i rapporti tra gli organi di vertice dello Stato e le istanze territoriali, generalmente alla luce del principio di sussidiarietà.

(307) In argomento si veda CIRILLO, *Il coordinamento amministrativo quale strumento procedimentale nell'epoca del decentramento e della autonomia istituzionale*, Roma 2004.

(308) BACHELET, *Coordinamento*, in *Enc. Dir.* X, Milano, 1962, pp. 630 ss.

altri) per assicurare un'unitarietà amministrativa più capillare.

La tesi della derivazione gerarchica era legata alla concezione ottocentesca del potere ordinatorio, secondo cui l'attività amministrativa altro non sarebbe che un'attività di *polizia* (309) volta a contenere (e quindi sindacare) le iniziative egoistiche dei sudditi, componendole alla luce dell'interesse generale: ciò giustificherebbe un margine di intervento amministrativo quanto più ampio possibile, fatte soltanto salve le garanzie di legge a tutela dei diritti individuali. Da tale premessa discendeva l'idea secondo cui tutte le disposizioni di legge possono essere superate - seppur in via temporanea - attraverso l'esercizio dispositivo della potestà ordinatoria (310), ogniquale volta sussistano dei rischi per l'integrità dell'interesse generale che, di fatto, richiedano un intervento autoritativo.

La riserva di un ampio margine di intervento ordinatorio veniva altresì giustificata (una volta distinta, con lo Statuto Albertino, la funzione legislativa da quella esecutiva) in un'ottica "costituzionalista", quale strumento per garantire l'equilibrio tra i Poteri esecutivo e legislativo, ad evitare che il secondo potesse stemperare la *ratio* politica ed ordinativa sottesa al principio di separazione dei Poteri (311).

Le attribuzioni *ordinatoria* e di *coordinamento* sarebbero quindi, secondo questa linea di pensiero, manifestazioni - di intensità diversa - della generale potestà amministrativa connaturata agli organi del Potere esecutivo.

Il progressivo consolidarsi del principio di legalità in seno all'attività amministrativa portò peraltro, nel corso dei primi anni del Novecento, ad una significativa contrazione dei presupposti dell'attività ordinatoria di governo.

Con l'avvento della dittatura, però, il modello dello "*Stato di polizia*" riprese nuovo slancio, proprio in reazione al suddetto consolidamento, per essere infine consacrato nel TULPS in un'ottica opposta a quella del precedente sistema liberale: ciò conseguiva al fatto che il mutamento di regime istituzionale

(309) Nel senso etimologico del termine (dal greco *Pólis*, o città-Stato), quale complesso delle attività di amministrazione delle comunità umane organizzate. L'espressione appare invero più congruente con la nozione "integrata" di *Politia* elaborata nel Quarto Libro della *Politica* di Aristotele (IV, 4 1291-b 7-11, nonché IV, 2 1289-a 36-37; cfr. IV, 7 1293-a 39-41).

(310) Consistente nella possibilità di adottare ordinanze contingibili ed urgenti (idonee a derogare pure a disposizioni di legge) e pertanto attribuita solo al Prefetto, in quanto espressione dell'Autorità di governo, nonché al Sindaco (coerentemente, nei limiti in cui eserciti le funzioni di ufficiale del medesimo Governo). È invece tutt'altra cosa il potere di ordinanza del Questore (ex art. 37 D.P.R. 782/85), avente correttamente ad oggetto - di converso - solo la precisazione delle linee-guida del coordinamento operativo delle Forze di polizia di volta in volta messe a disposizione dai rispettivi Comandi, sulla base di quanto in precedenza concordato in sede di *Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica*, in presenza di particolari situazioni di pericolo ambientale. La necessità, in tale ipotesi, di ricorrere ad un'ordinanza è dovuta anche alla circostanza che - rispetto a tali Forze - il Questore ed i suoi delegati non esercitano alcuna forma di sovraordinazione gerarchica e dunque non possono emettere direttamente degli ordini.

(311) Cfr. VIRGA, *La potestà di polizia*, Milano 1954.

venutosi a creare, pur ad ordinamento costituzionale formalmente invariato (312), poneva il Governo non più come diretta emanazione dell'autorità del Sovrano (ovvero di una contingente maggioranza parlamentare), bensì come *alter ego* di quest'ultimo ed espressione delle reali linee di indirizzo politico-amministrativo dello Stato.

In un regime non liberale, però, una tale ricostruzione fatalmente finiva per contraddire i principi dello Stato di diritto.

In quest'ottica, l'art. 2 attribuiva al Prefetto (rappresentante del Governo) “*nel caso di urgenza o per grave necessità pubblica la facoltà di adottare i provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica*”, formalizzando il principio per cui il potere esecutivo (*recte*, di indirizzo politico-amministrativo, essendo il Prefetto diretta emanazione dell'Autorità di governo) disponeva di un generale potere di ordinanza in materia di pubblica sicurezza, non tipizzabile *a priori*, al fine di assicurarne unità e costanza di indirizzo, anche a fronte di eventi subitanei ed imprevedibili.

Benché formalmente circoscritte al “settore sicurezza”, le nuove linee di indirizzo descrivevano un sistema più ampio ed inclusivo, nel quale di fatto tutta l'attività amministrativa veniva, in ultima analisi, ad essere ricondotta al *genus* dell'intervento di polizia (quale strumento necessario per la tutela della sicurezza sociale), tant'è vero che il successivo R.D. 3 marzo 1934 n. 383 (313) attribuiva sempre al Prefetto la potestà di adottare “*in caso di urgente necessità i provvedimenti indispensabili nel pubblico interesse nei diversi rami del (suo) servizio*”.

Il sistema tracciato dal TULPS, come si avrà modo di approfondire, era incentrato sulla figura del rappresentante del Governo, dal quale non a caso dipendeva il Questore (appartenente anch'egli alla carriera “civile” dell'Interno, a differenza degli organici di polizia, e per questa ragione definito *Autorità* di P.S., pur con specifiche attribuzioni *operative*, a fronte delle competenze generali del proprio superiore), ma non anche i vertici delle altre Forze di polizia (segnatamente i Carabinieri, legati da giuramento al Capo dello Stato e non, come il primo, al capo del Governo).

In tale assetto istituzionale sia la funzione ordinatoria, sia quella di coordinamento prefettizia garantivano, a livello territoriale, il necessario equilibrio tra il potere governativo (che aveva concretamente assunto anche le

(312) Lo Statuto Albertino rimase infatti in vigore per circa un secolo, dal 4 marzo 1848 sino al 1° gennaio 1948, allorché fu sostituito dall'attuale Costituzione repubblicana. Al pari della Costituzione di *Weimar* in Germania, la sua natura “flessibile” (ossia derogabile già solo con legge ordinaria e priva di un effettivo apparato sanzionatorio, in caso di violazione) di fatto ne vanificò la funzione di riferimento e limite per l'attività di governo. Tale concreta irrilevanza fu la vera ragione per cui non ci si pose mai il problema di una sua formale abrogazione, neppure a seguito di radicali mutamenti istituzionali.

(313) Detto anche *Testo Unico delle leggi comunale e provinciale* (TULPC), abrogato dall'art. 274 D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL). In argomento, cfr. anche TUFARELLI, *Polizia amministrativa*, in *Nss. Dig. It.* XIII, Torino 1966.

funzioni legislative, esautorando di fatto il Parlamento) e la Corona.

Con il mutato assetto costituzionale dello Stato, però, anche i presupposti giuridici del “sistema sicurezza” enucleato nel TULPS manifestano progressivi segni di cedimento: nel corso del tempo, in particolare, la tesi che la **funzione di coordinamento** sia un attributo del potere gerarchico è stata superata dalla giurisprudenza di legittimità (ed implicitamente da quella costituzionale) a favore del principio che si tratti piuttosto di un vero e proprio *rapporto organizzativo* nel quale armonizzare l'azione di centri di potestà pubbliche dotati, a vario titolo, di autonomia (*in primis* operativo/amministrativa).

Questa chiave di lettura si è consolidata anche a livello sovranazionale (dove opera in raccordo con i principi di sussidiarietà e di proporzionalità, ex art. 5 TUE) e vede nella funzione di coordinamento “*lo strumento più idoneo a prevenire il rischio che l'attuazione di doverose forme di decentramento amministrativo possa eventualmente generare, col tempo, una moltiplicazione di centri amministrativi autoreferenziali e di limitata efficacia, una volta riscontrata l'inefficienza del precedente modello direttivo-gerarchico*” (314).

Le ragioni di tale evoluzione sono innanzitutto logiche: invero, la tesi (seguita almeno sino a tutti gli anni sessanta) secondo cui per “coordinamento” non si intenderebbe un'autonoma categoria giuridica, bensì un mero attributo della *gerarchia* (sul presupposto implicito che tra le funzioni del superiore gerarchico vi sarebbe stata anche quella di coordinare l'attività dei suoi sottoposti), in realtà contraddiceva il dato normativo, poiché il rapporto gerarchico (315) si caratterizza per il fatto di attribuire all'organo superiore un diretto potere di *ordine* (attributo del rapporto di supremazia), che è invece assente nella funzione di coordinamento.

Tra i critici della teoria della derivazione gerarchica, un primo orientamento (316) **riconducesse la funzione di coordinamento in quella di direzione**,

(314) Così, testualmente, CIRILLO, *op. ult. cit.*

(315) Definibile quale rapporto *esterno* intercorrente tra organi individuali di grado diverso, all'interno (generalmente) di uno stesso ramo dell'Amministrazione. Un'eccezione a tal ultima regola viene ravvisata, da alcuni, nel vincolo gerarchico che lega il Prefetto anche ad altri Ministri diversi da quello dell'Interno, rapporto che la dottrina generalmente riconduce alla nozione di dipendenza *funzionale*.

(316) PIGA, *Coordinamento (principio del)*, in *Enc. Giur.* IX, Roma 1988, pp. 1 ss. ne parla come di semplice attributo di altre forme “tipiche” di rapporto interorganico: in particolare, l'attribuzione legislativa di un potere di emanare direttive a fini di coordinamento consentirebbe, secondo l'Autore, di ricondurlo nell'ambito della *direzione*. Il “coordinamento” non sarebbe dunque un'autonoma forma organizzatoria, bensì una semplice potestà esercitabile nell'ambito di schemi ordinatori preesistenti. Altra dottrina ha pensato di fondare tale interpretazione sul disposto degli artt. 16, comma primo lett. e), e 17 comma primo lett. d) del D.lgs. 165/2001 che, in materia di pubblico impiego statale, definisce il *coordinamento* come attributo del potere di *direzione* dei Dirigenti generali. La tesi non appare però fondata, in ragione sia della portata settoriale del D.lgs. 165/01 (che osta alla possibilità di desumerne un principio di carattere generale), sia dell'espressa riferibilità di tali disposizioni ad un rapporto interorganico, laddove **il coordinamento di cui si tratta ha invece ad oggetto l'azione di soggetti appartenenti a diverse Amministrazioni, e comunque non legati tra loro da alcun vincolo di natura gerarchica** (com'è invece il caso dei Dirigenti generali e di quelli semplici, nell'ordinamento per Dicasteri cui si riferiscono le norme citate).

modulo organizzativo nel quale un soggetto ha la potestà di emanare *direttive* nei confronti di terzi, la cui obbligatorietà non è però assoluta come nel caso degli ordini, essendo possibile discostarsene previa adeguata motivazione.

In questi termini, la figura del coordinamento non assumeva ancora un rilievo autonomo, continuando ad essere ricondotta ad un rapporto di sovraordinazione (sia pur tendenziale) che si esprime nell'adozione di direttive, strumentali alla funzione di indirizzo.

Anche questa ricostruzione non può però dirsi corretta, poiché la funzione di *coordinamento* (consistente nell'armonizzare attività diverse, superando contrasti e divergenze di metodo) è cosa diversa da quella di *indirizzo* (che si traduce nel prefissare un obiettivo, senza però individuare le concrete modalità per raggiungerlo (317)): a tal proposito appare decisiva - anche in relazione al correlato potere *ordinatorio* dell'Autorità di P.S. - la progressiva presa di coscienza del collegamento dell'attività amministrativa al potere di direzione politica del Governo (ex art. 95 Cost.) secondo criteri di imparzialità (art. 97 Cost.) che assicurino il perseguimento degli obiettivi istituzionali senza distinzioni arbitrarie nei confronti degli amministrati, in attuazione del principio di cui all'art. 3 Cost.

Questi principi portano - con specifico riguardo alla funzione di coordinamento amministrativo - al consolidamento del presupposto della **piena e sostanziale equiordinazione dei soggetti da coordinare**, da cui consegue che nessuno di essi può disporre di un potere di sovraordinazione (e/o direzione) rispetto agli altri, essendo per contro tutti egualmente sottordinati agli organi di indirizzo politico (la cd. "*Civil Authority*", nel diritto anglosassone).

In merito invece al correlato potere ordinatorio (che del coordinamento talvolta rappresenta una modalità operativa), gli stessi principi comportano il progressivo ridimensionamento dell'autonomia valutativa dell'Autorità amministrativa, posto che l'assoggettamento del suo operato al principio di legalità (adesso costituzionalmente *imposto*) tendenzialmente esclude la disponibilità sia della scelta del provvedimento da adottare, sia del relativo contenuto.

Significativa dottrina (318) ha evidenziato come sin dalle origini la "sicurezza" sia stata considerata dal legislatore un fatto di *organizzazione* ammini-

(317) La potestà di "indirizzo", nel diritto amministrativo, è cosa diversa da quella di *ordine*, tipica della relazione gerarchica, poiché consiste nell'emanare delle semplici *direttive* con le quali non vengono più imposti dei puntuali comportamenti, ma sono fissati gli obiettivi concreti da perseguire, al più con ordine di priorità. Per l'effetto i destinatari della direttiva (tecnicamente *sottordinati* all'organo dirigente, ma non anche suoi *subordinati*) conservano un margine più o meno ampio di autonomia, in relazione ai modi ed ai tempi dell'azione (tant'è che l'organo sottoposto a direzione può comunque disattendere la direttiva, purché motivatamente, ove in contrasto con i propri fini istituzionali o per altri validi motivi).

(318) GIUPPONI, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, Bologna 2008. Cfr. anche CHIAPPETTI, *L'attività di polizia. Aspetti storici e dogmatici*, Padova 1973.

strativa (319), tanto nell'assetto accentrato dello Stato assolutista (nel quale l'Autorità di governo, unica interprete delle esigenze della collettività, ha sia la capacità di dettare norme speciali *ad hoc*, sia di portarle ad esecuzione tramite l'*Amministrazione della Pubblica Sicurezza*), quanto nei regimi parlamentari inclusivi, nei quali si assiste ad un ulteriore fenomeno, l'iniziale tendenza a "*circoscrivere le questioni concernenti la sicurezza nell'ambito dell'amministrazione interna di polizia, riconoscendo autonomia, da un lato, sia all'apparato militare di difesa esterna (costituito e organizzato secondo principi e norme del tutto peculiari, vero e proprio ordinamento speciale), sia, dall'altro, alla diversa funzione di repressione degli illeciti penali spettante all'autorità giudiziaria*".

La distinzione tra le funzioni di sicurezza "interna" ed "esterna", peraltro, come si è visto in precedenza, secondo il "modello europeo" è destinata a stemperarsi notevolmente.

Come efficacemente rilevato (320), l'Autorità amministrativa nel nuovo assetto costituzionale è chiamata ad assolvere le proprie funzioni esecutive attraverso l'esercizio *discrezionale* (321) della potestà di cui è investita, in linea con l'indirizzo generale del Governo. La discrezionalità si traduce nell'autonoma determinazione dei contenuti del provvedimento da adottare per l'assolvimento della propria missione istituzionale, nel puntuale rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e nei limiti delle competenze attribuite per legge (ex artt. 97 e 98 Cost.).

In questi termini, nell'esercizio delle potestà ordinatoria e di coordinamento entrano in gioco nuovi principi, mutuati anche dall'ordinamento sovranazionale, *in primis* quello di *trasparenza*, principale corollario dell'imparzialità.

Del resto, a seguito delle riforme del 1998 e 2001 sulla struttura generale dell'Amministrazione dello Stato, il rapporto tra organi amministrativi non viene (più) configurato in termini gerarchici, bensì di *competenza*: orbene, un tale mutamento di prospettiva non può non coinvolgere anche l'*Amministrazione della Pubblica Sicurezza* ed i rapporti tra questa e gli operatori che vi contribuiscono, *in primis* le Forze di polizia. Queste ultime, infatti, sono dotate di competenza generale nei rispettivi ordinamenti (322), incontrano gli stessi limiti e sono sottoposte ai medesimi vincoli (*in primis* il rispetto dei principi dello Stato di diritto, etc.).

(319) In termini generali, si veda anche CORSO, *Polizia di sicurezza*, in *Dig. Disc. Pubbl.* XI, Torino 1996, pp. 319 ss..

(320) Sul punto LO TORTO, *La potestà ordinatoria tra autoritatività ed autorevolezza*, in www.giustizia-amministrativa.it, p. 8.

(321) Laddove per discrezionalità amministrativa si intende, secondo giurisprudenza consolidata, la possibilità di individuare, tra più soluzioni egualmente legittime (in quanto prefissate dal legislatore), quella che meglio si attaglia, anche in termini di opportunità, al caso di specie, consentendo un ottimale contemperamento degli interessi coinvolti (*id est*, la minor lesione possibile di quelli soccombenti).

In questa logica si iscrive l'articolata attribuzione di potestà ai soggetti che operano nel particolare sistema di cui trattasi: *“la conformazione al modello ordinamentale dello Stato di diritto esclude irreversibilmente ogni possibile giustificazione dell'esercizio dispositivo dell'attività esecutiva, ed impone che anche l'attività ordinatoria, in quanto destinata ad incidere sugli interessi degli amministrati, debba trovare fondamento nella legge, che ne determina estensione e limiti”* (323).

Il potere di ordinanza *“extra ordinem”*, in quanto idoneo a derogare (seppur temporaneamente) a norme dispositive di legge, è un attributo esclusivo dell'Autorità di governo, com'è vero che viene riservato al Prefetto ed al Ministro dell'Interno (artt. 2 e 216 del R.D. n. 773 del 18 giugno 1931, nonché - per il primo - già ex artt. 19 e 20 del R.D. 383 del 3 marzo 1934); coerentemente, ne sono invece privi i soggetti cui spettano compiti esecutivi (ovverosia le Forze di polizia), ivi compreso il Questore nelle sue attribuzioni - puramente tecniche e non di indirizzo - di Autorità di P.S. (cfr. *infra*).

Sulla base di queste premesse l'Alta Corte (324) ha definito i limiti del potere di ordinanza prefettizia ex art. 2 TULPS, precisando che i provvedimenti contingibili ed urgenti non possono comunque contrastare con i principi fondamentali dell'ordinamento, né incidere in materie coperte da riserva assoluta di legge; nei settori per i quali il Costituente ha previsto una prevalenza solo tendenziale della riserva di legge (riserva cd. relativa), è comunque necessario che la legge indichi dei *“criteri appropriati a delimitare la discrezionalità dell'organo investito del relativo potere”*.

Le ordinanze in questione non sono espressione della potestà normativa di governo, ma solamente di un potere amministrativo, non esercitabile al di fuori dei casi previsti dalla legge. Integrano dunque un'eccezionale potestà in deroga, che però non consente (più) di superare il disposto della legge ordinaria per adattarlo alle esigenze del caso concreto, ma solo di intervenire in via autoritativa per far fronte a situazioni parimenti eccezionali che non possono essere gestite con i mezzi ordinari. Il che implica che i provvedimenti derogatori avranno necessariamente efficacia circoscritta nel tempo, limitata alla so-

(322) Ciò vale perlomeno per le due principali, a competenza generale: per l'Arma dei Carabinieri, cfr. i D.lgs. nn. 297 (*“Norme in materia di riordino dell'Arma dei Carabinieri”*) e 298 (*“Riordino del reclutamento, dello stato giuridico e dell'avanzamento degli Ufficiali dei Carabinieri”*), entrambi del 5 ottobre 2000, nonché la legge-delega n. 78 del 31 marzo 2000, testi poi recepiti e riordinati nel Codice dell'Ordinamento Militare (D.lgs. n. 66/2010) e relativo Testo Unico Regolamentare (D.P.R. 90/2010); per la Polizia di Stato, la legge 1° aprile 1981, n. 121 (gli artt. 24 ss.), nonché il D.P.R. 28 ottobre 1985, n. 782 (*“Approvazione del regolamento di servizio dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza”*). La Guardia di Finanza ha invece competenza generale esclusivamente *“in materia economica e finanziaria sulla base delle peculiari prerogative conferite dalla legge”* (così l'art. 1, comma primo, del D.lgs. 19 marzo 2001, n. 68).

(323) Lo TORTO, *op. ult. cit.*, p. 9.

(324) *Ex multis*, Corte Cost. n. 8 del 20 giugno 1956 e n. 26 del 23 maggio 1961.

luzione dell'emergenza contingente e senza possibilità di incidere nel quadro normativo generale.

Il potere ordinatorio prefettizio in materia di ordine e sicurezza pubblici è dunque legato ad una decisione di indirizzo del Governo, cui corrisponde una precisa responsabilità politica.

Più di recente, sempre in materia di sicurezza, il principio è stato ribadito dall'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, istitutiva del Servizio Nazionale della Protezione civile, nel prevedere che *“Al verificarsi degli eventi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), il Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, ovvero, per sua delega ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del Ministro per il coordinamento della protezione civile, delibera lo stato di emergenza, determinandone durata ed estensione territoriale”*. A tal fine il Consiglio dei Ministri può provvedere *“anche a mezzo di ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente, e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico”*. Le ordinanze “in deroga” vanno comunque motivate.

Il legislatore ha stabilito inoltre che **l'esercizio delle potestà in deroga necessariamente presuppone un atto politico** (con conseguente assunzione di responsabilità), in quanto circoscritto agli interventi richiedenti l'esercizio di poteri straordinari (ex art. 2, comma primo, lett. a e b della legge 225/92).

Ne consegue (conformemente, del resto, a quanto si verifica nella quasi totalità degli ordinamenti improntati ai principi dello Stato di diritto individuati dall'OSCE) che **sia il potere ordinatorio che quello di coordinamento - relativamente al settore sicurezza - sono predicati della sola Autorità di governo, e non anche degli organi esecutivi** (anche solo per effetto di delega).

Ciò premesso, la tesi più accreditata e recente (325) supera le contraddizioni delle precedenti interpretazioni sul tema del coordinamento alla luce delle finalità indicate dall'art. 97 Cost., evidenziando come se ne possa parlare solo quando i *soggetti* coinvolti siano *tra loro assolutamente equiordinati* e non invece quando l'uno si trovi, rispetto all'altro, in una posizione di (pur tendenziale) subordinazione, come ancora si verifica in un rapporto di *direzione*, avente mero carattere procedimentale.

Questa ricostruzione trova conforto anche nel modello di coordinamento

(325) In dottrina si vedano SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli 1989, pp. 237 ss. e CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano 2009, pp. 118 ss.. In quest'ottica il coordinamento rappresenta una **relazione organizzativa** che intercorre **tra organi posti tra loro in rapporto di assoluta equiordinazione** e titolari di competenze che, pur essendo autonome e distinte, necessitano di essere ricondotte all'interno di un disegno unitario in vista della realizzazione di un interesse comune, per conferire coerenza e sistematicità all'attività della Pubblica amministrazione. In relazione alla funzione politica si veda invece MANGIAMELI, *L'indirizzo e coordinamento: una funzione legislativa costituzionalizzata dalla Corte*, in *Giur. Cost.* 1997, pp. 1131 ss. e GABRIELE, *Indirizzo e coordinamento (dir. cost.)*, in *Dizionario di diritto pubblico* (a cura di CASSESE), IV, Milano 2006, pp. 3082 ss.

amministrativo descritto dalla normativa comunitaria (cfr. *infra*).

In base a tale orientamento, ormai pacifico, per coordinamento si intende **la specifica formula organizzatoria con cui vengono gestite**, nel diritto amministrativo, **le relazioni interorganiche** (o intersoggettive) **nelle quali è necessario salvaguardare l'autonomia dei soggetti coordinati ed insieme la possibilità di un loro indirizzo unitario a determinati fini comuni** (326): è quindi inconciliabile con l'esistenza di un rapporto gerarchico, nel quale l'ordine viene imposto e non - come nel coordinamento - cercato insieme con altri, la cui collaborazione è essenziale per il raggiungimento del risultato comune.

Sia il *coordinare* che l'*ordinare* sono attività finalizzate al raggiungimento di un ordine, con la particolarità che coordinando si raggiunge un ordine condiviso. Accettando di essere coordinati, i soggetti coinvolti rinunciano consapevolmente ad una parte della propria autonomia, poiché il fine che si intende raggiungere, e che tutti condividono, viene ritenuto più importante degli obiettivi che ciascuno di essi potrebbe perseguire singolarmente, se non riconoscesse le limitazioni di cui si è detto (327).

La funzione di coordinamento riguarda quindi ipotesi in cui i soggetti pubblici coinvolti sono tutti titolari di una potestà (328), alla quale però non corrisponde - parallelamente e reciprocamente - una situazione di soggezione: il che accade nei casi in cui **la cura di un determinato interesse pubblico non è esclusiva di un solo organo, ma viene attribuita ad una pluralità di soggetti tra loro indipendenti ed equiordinati**.

Non può quindi parlarsi di *coordinamento* se non in presenza di **soggetti collocati in posizione giuridica e funzionale assolutamente paritaria**, principio quest'ultimo che, come si è avuto modo di approfondire, rappresenta non solo un elemento caratteristico delle più recenti politiche di polizia internazionale, ma direttamente il **presupposto imprescindibile delle strategie di sicurezza dell'Unione Europea**, a partire dal Consiglio Europeo di Santa Maria da Feira (1999) in poi.

(326) Così BACHELET, *op. cit.*, p. 635. Per quanto attiene il settore della pubblica sicurezza, si veda anche ROMANO, *Il ruolo di coordinamento del Prefetto tra storia e prospettive future*, in *Instrumenta* n. 24/2004, pp. 841 ss..

(327) Così DE PAOLA, *Il ruolo del Prefetto nel sistema della sicurezza pubblica. Le funzioni del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica nel nuovo quadro ordinamentale delle autonomie locali*, Roma 2006, p. 47.

(328) Ad esempio, i rapporti intercorrenti tra le Direzioni generali di uno stesso Ministero, ovvero tra più soggetti appartenenti ad Amministrazioni diverse ma tutti competenti alla cura del medesimo interesse pubblico.

A.2) IL MODELLO DI COORDINAMENTO NELLE FONTI DELL'UNIONE EUROPEA.
CONCLUSIONI.

Lo strumento del coordinamento è tipico del diritto dell'Unione Europea, essendo impiegato nel cd. "diritto primario" (o diritto "costituzionale" dei Trattati) nell'identificare determinate competenze dell'Unione. In particolare, l'art. 6 TFUE, introdotto dal Trattato di Lisbona nel quadro di una complessiva riorganizzazione sistematica delle attribuzioni, istituisce in capo all'Unione delle "competenze complementari" nei seguenti termini:

"L'Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri. I settori di tali azioni, nella loro finalità europea, sono i seguenti: a) tutela e miglioramento della salute umana; b) industria; c) cultura; d) turismo; e) istruzione, formazione professionale, gioventù e sport; f) protezione civile; g) cooperazione amministrativa".

Un ruolo speciale riveste poi il coordinamento delle politiche economiche, occupazionali e sociali, al quale è dedicato il precedente art. 5 TFUE, che così dispone: *"1. Gli Stati membri coordinano le loro politiche economiche nell'ambito dell'Unione. A tal fine il Consiglio adotta delle misure, in particolare gli indirizzi di massima per dette politiche. Agli Stati membri la cui moneta è l'euro si applicano disposizioni specifiche.*

2. L'Unione prende misure per assicurare il coordinamento delle politiche occupazionali degli Stati membri, in particolare definendo gli orientamenti per dette politiche.

3. L'Unione può prendere iniziative per assicurare il coordinamento delle politiche sociali degli Stati membri".

Specifiche norme disciplinano inoltre i tre settori sovra considerati (in particolare, gli artt. 121, 148 e 153 TFUE).

Benché nelle materie rientranti nella competenza complementare dell'Unione possano adottarsi anche provvedimenti di carattere legislativo, eventualmente secondo la procedura ordinaria (ad es. nel caso dell'art. 173 TFUE, in materia di politica industriale), di regola non è invece possibile porre in essere delle misure finalizzate ad armonizzare tra loro le specifiche normative di settore nazionali.

Quanto sopra pare rispondere alla preoccupazione di stabilire precisi limiti alle competenze dell'Unione in settori considerati sensibili dagli Stati membri.

A ciò aggiungasi che in alcune materie, quali le politiche sociali ed occupazionali, gioventù, istruzione e formazione, si è applicato, a partire dal 1998 (e rafforzato con l'adozione della "strategia di Lisbona" nel 2000 (329)), il c.d. "metodo aperto di coordinamento" (MAC), uno strumento non vincolante di co-

(329) L'archivio delle relative fonti giuridiche è su http://eur-lex.europa.eu/it/dossier/dossier_13.htm.

ordinamento delle politiche pubbliche degli Stati membri consistente nello scambio di informazioni e *best practices*. L'art. 148 TFUE (ex art. 128 TCE) rappresenta un esempio di tale meccanismo nell'area delle politiche per l'occupazione:

“1. In base a una relazione annuale comune del Consiglio e della Commissione, il Consiglio europeo esamina annualmente la situazione dell'occupazione nell'Unione e adotta le conclusioni del caso.

2. Sulla base delle conclusioni del Consiglio europeo, il Consiglio, su proposta della Commissione, previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale, del Comitato delle regioni e del comitato per l'occupazione di cui all'articolo 150, elabora annualmente degli orientamenti di cui devono tener conto gli Stati membri nelle rispettive politiche in materia di occupazione. Tali orientamenti sono coerenti con gli indirizzi di massima adottati a norma dell'articolo 121, paragrafo 2.

3. Ciascuno Stato membro trasmette al Consiglio e alla Commissione una relazione annuale sulle principali misure adottate per l'attuazione della propria politica in materia di occupazione, alla luce degli orientamenti in materia di occupazione di cui al paragrafo 2.

4. Il Consiglio, sulla base delle relazioni di cui al paragrafo 3 e dei pareri del comitato per l'occupazione, procede annualmente ad un esame dell'attuazione delle politiche degli Stati membri in materia di occupazione alla luce degli orientamenti in materia di occupazione. Il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, può, se lo considera opportuno sulla base di detto esame, rivolgere raccomandazioni agli Stati membri.

5. Sulla base dei risultati di detto esame, il Consiglio e la Commissione trasmettono al Consiglio europeo una relazione annuale comune in merito alla situazione dell'occupazione nell'Unione e all'attuazione degli orientamenti in materia di occupazione”.

Infine, il coordinamento tra le politiche economiche degli Stati membri rientra tra le materie disciplinate dal Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* (c.d. “*Fiscal Compact*”) concluso nel marzo 2012: accanto alle più note disposizioni in tema di disciplina fiscale e relativi meccanismi di controllo e sanzione, il Trattato contiene infatti un Titolo IV, intitolato “*Coordinamento delle politiche economiche e convergenza*”, composto dai seguenti tre articoli:

art. 9 *“Basandosi sul coordinamento delle politiche economiche, quale definito dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, le parti contraenti si impegnano ad adoperarsi congiuntamente per una politica economica che favorisca il buon funzionamento dell'unione economica e monetaria e la crescita economica mediante una convergenza e una competitività rafforzate. A tal fine le parti contraenti intraprendono le azioni e adottano le misure necessarie in tutti i settori essenziali al buon funzionamento della zona euro, perseguendo gli obiettivi di stimolare la competitività, promuovere l'occupazione, contribuire ulteriormente*

alla sostenibilità delle finanze pubbliche e rafforzare la stabilità finanziaria”;

art. 10 *“Conformemente alle disposizioni dei trattati su cui si fonda l’Unione europea, le parti contraenti sono pronte ad avvalersi attivamente, se opportuno e necessario, di misure specifiche agli Stati membri la cui moneta è l’euro, come previsto all’articolo 136 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, e della cooperazione rafforzata, come previsto all’articolo 20 del Trattato sull’Unione europea e agli articoli da 326 a 334 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, nelle materie essenziali al buon funzionamento della zona euro, senza recare pregiudizio al mercato interno”;*

art. 11 *“Ai fini di una valutazione comparativa delle migliori prassi e adoperandosi per una politica economica più strettamente coordinata, le parti contraenti assicurano di discutere ex ante e, ove appropriato, coordinare tra loro tutte le grandi riforme di politica economica che intendono intraprendere. A tale coordinamento partecipano le istituzioni dell’Unione europea in conformità del diritto dell’Unione europea”.*

In relazione alla citate norme del TFUE (per l’approfondimento tematico delle politiche di sicurezza dell’UE si rimanda alla prima parte di questo lavoro) l’attività di coordinamento è svolta dall’Unione e talora, più specificamente, da una sua Istituzione quale il Consiglio, laddove i soggetti coordinati sono gli Stati membri (o le loro Istituzioni di vertice), sicché sarebbe del tutto fuorviante inquadrarla in rapporti di tipo “gerarchico”: la funzione di coordinamento presuppone infatti, nel diritto dell’Unione, un rapporto di assoluta pariordinazione tra i soggetti coordinati e la sua adozione come strumento della *governance* economica europea comprova l’inadeguatezza di una configurazione di tipo gerarchico a cogliere i rapporti tra coordinatore e coordinati, ovvero l’articolazione delle rispettive competenze.

Un esempio di ciò è dato dal già richiamato *“metodo aperto di coordinamento”* (MAC), strumento col quale Commissione, Consiglio e Consiglio Europeo hanno cercato di promuovere il coordinamento delle politiche degli Stati membri in materia sociale, a partire dalla seconda metà degli anni novanta: si basa - mutuando il modello del coordinamento delle politiche per l’occupazione già previsto dal Trattato di Amsterdam - su cicli iterativi con periodicità variabile che prevedono, per ciascun settore di *policy* cui il metodo viene applicato, la fissazione a livello europeo di linee guida ed obiettivi, la presentazione da parte degli Stati membri di piani nazionali d’azione volti all’attuazione di tali obiettivi, la valutazione *inter partes* (cd. *“peer review”*) di tali piani da parte dell’insieme degli Stati membri ed infine degli esercizi di valutazione congiunta da parte di Commissione e Consiglio (330).

(330) In questi termini, SACCHI, *Il metodo aperto di coordinamento*, URGE/Moncalieri 2006, p. 2. In argomento si veda anche RADAELLI, *The Open Method of Coordination: A new governance architecture for the European Union?*, STEPS/Stockholm 2003.

Un tal metodo di azione, esteso nel tempo ad un numero sempre crescente di materie (ad es. ricerca ed innovazione, politiche pensionistiche, assistenza sanitaria, lotta alla povertà, etc. (331)), rappresenta l'archetipo (332) del modello di coordinamento nel sistema giuridico comunitario, poiché ha l'enorme vantaggio di neutralizzare eventuali forme di competizione autoreferenziale tra i soggetti da coordinare: procede infatti attraverso lo scambio delle cd. *best practices* tra i soggetti coinvolti, in un'ottica di apprendimento reciproco che in nessun modo è in grado di intaccare la loro sovranità ed l'indipendenza delle parti coinvolte.

Trattandosi di procedure fondate sull'accordo delle parti, i singoli Governi nazionali rimangono titolari di un potere di decisione per il quale assumono una specifica responsabilità politica nei confronti dei propri cittadini, con ciò minimizzando per contro il rischio di un'intrusione in tali ambiti di Commissione e Corte di Giustizia.

Di converso, la normativa UE individua nell'organismo di indirizzo politico "terzo" (il Consiglio Europeo) l'organismo deputato al coordinamento ed alla guida del sistema, "*per garantire la coerenza globale e l'efficace controllo dei progressi finalizzati al conseguimento del nuovo obiettivo strategico*" (così al p.to 36 delle *Conclusioni*).

Ulteriore esempio di come la normativa UE concepisca la *ratio* della funzione di coordinamento in chiave paritetica e "volontaristica", in special modo nel settore sicurezza, è l'art. 73 TFUE, a mente del quale "*Gli Stati membri hanno la facoltà di organizzare tra di loro e sotto la loro responsabilità forme di cooperazione e di coordinamento nel modo che ritengono appropriato tra i dipartimenti competenti delle rispettive amministrazioni responsabili per la salvaguardia della sicurezza nazionale. Il Consiglio adotta misure al fine di assicurare la cooperazione amministrativa tra i servizi competenti degli Stati membri nei settori di cui al presente titolo e fra tali servizi e la Commissione. Esso delibera su proposta della Commissione, fatto salvo l'articolo 76, e previa consultazione del Parlamento eu-*

(331) Il metodo di coordinamento in questione viene utilizzato anche in settori chiave del "sistema sicurezza" quali le politiche di immigrazione ed asilo, in ambito FSJ (cfr. *retro*). Va però precisato che il mancato raggiungimento degli obiettivi del MAC non dà luogo a sanzioni - se non di carattere politico - non potendo lo Stato membro essere convenuto in giudizio, per tale evenienza, avanti alla Corte di Giustizia UE.

(332) In particolare, il MAC viene codificato e riconosciuto, al p.to 7 delle *Conclusioni* della Presidenza, come strumento di *governance* dell'UE dal Consiglio Europeo di Lisbona del marzo 2000: "*Questa strategia potrà essere attuata migliorando i processi esistenti, introducendo un nuovo metodo di coordinamento aperto a tutti i livelli, associato al potenziamento del ruolo di guida e di coordinamento del Consiglio europeo ai fini di una direzione strategica più coerente e di un efficace monitoraggio dei progressi compiuti. Una riunione del Consiglio europeo che si terrà ogni primavera definirà i pertinenti mandati e ne garantirà il follow-up*". Documentazione su http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/00100-r1.i0.htm. Per una sintesi introduttiva, cfr. http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/open_method_coordination_it.htm

ropeo” (333), norma quest’ultima che si inquadra nel cd. sistema costituzionale “multilivello” dell’UE (334).

Quanto sopra trova conferma nel più recente approccio di “*governance*” europea (o “*gouvernance civile*”, nell’accezione francese) - come codificato dal Consiglio UE nel relativo “Libro bianco” del 2001 [doc. COM(2001) 428 definitivo/2 (335)] - intesa quale “*insieme di norme, processi e comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze vengono esercitate*”, soprattutto per quanto riguarda l’apertura, la partecipazione, la responsabilità, l’efficacia e la coerenza nel processo di elaborazione delle politiche dell’Unione, principi che rafforzano quelli di sussidiarietà e proporzionalità, già previsti nei Trattati istitutivi.

Il sistema di “*governance*” è strettamente legato alla funzione di coordinamento (336) e presuppone il coinvolgimento diretto dei soggetti interessati nelle tre fasi dell’*informazione* (comunicazione e trasparenza), della *consultazione* (partecipazione) e dell’*implementazione* delle decisioni. Si è così imposta una considerazione più attenta ai diversi livelli territoriali di governo (“*multilevel governance*”) senza però interferire con gli ordinamenti interni degli Stati membri: da qui la previsione di forme di dialogo tra la Commissione e le associazioni europee e nazionali delle Amministrazioni regionali e locali.

Una maggiore responsabilità degli attori-Stati, ma anche di cittadini ed imprese, è parimenti implicita nell’adozione del già menzionato “*metodo aperto di coordinamento*”, impostato nel “*libro bianco*” e sviluppato in seguito al Summit europeo di Lisbona del 2000.

Tutto ciò premesso, resta da chiedersi con quali modalità (337) possa in concreto realizzarsi il coordinamento amministrativo, con particolare accento sul “settore sicurezza”.

(333) Parte della dottrina (LADENBURGER, *Police and Criminal Law in the Treaty of Lisbon. A New Dimension for the Community Method*, in *EuConst* 4/2008, p. 36) ritiene che tale principio valga principalmente per i servizi di *intelligence*.

(334) Sull’argomento, cfr. PERNICE, *The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action*, Berlin/Princeton 2001. Dello stesso Autore, *Multilevel Constitutionalism in the European Union*, Berlin, WHI Paper 2/2002.

(335) Pubblicato su http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2001/com2001_0428it02.pdf.

(336) Con il concetto extragiuridico di *governance*, di ascendenza anglosassone, si intende il perseguimento di un obiettivo unitario a fronte di una realtà complessa, espressione di interessi pluriarticolati. Si tratta di un metodo operativo - sotto più profili analogo alla funzione amministrativa di coordinamento - attraverso il quale le differenti posizioni di più soggetti sociali sono tradotte in scelte politiche effettive (secondo la definizione di KOHLER-KOCH ed ESING, *The Transformation of Governance in the European Union*, London 1999, pp. 267 ss.) tramite forme di cooperazione ed interazione tra Stato e soggetti pubblici o privati (anche collettivi), al di fuori del modello gerarchico.

(337) Con riferimento specifico al coordinamento delle Forze di polizia si rinvia, per approfondimenti, allo studio di MOSCA, *Il coordinamento delle Forze di polizia*, Padova 2005, nonché all’efficace sinossi di FAVARO, *Il Coordinamento delle Forze di Polizia*, Lido di Ostia 2003 (su http://www.gdf.gov.it/repository/contentmanagement/information/n60981200/il_coordinamento_delle_forze_di_polizia.pdf).

Due, in particolare, sono i modelli generalmente adottati: il primo (prevalente nella legislazione dell'UE) consiste in un accordo tra gli stessi soggetti la cui attività va coordinata, generalmente raggiunto in seno ad organi collegiali o mediante atti di concerto; in alternativa si ricorre ad un soggetto terzo che svolga in maniera imparziale il ruolo di coordinatore.

Il primo modello viene anche attuato in presenza di forme di decentramento amministrativo, soprattutto quando si tratti di riconoscere ai soggetti coinvolti un potere di indirizzo politico-generale, ovvero di alta amministrazione; il secondo viene invece preferito a fronte di attività esecutive di un indirizzo politico già definito da organismi diversi, sovraordinati ai soggetti da coordinare.

In ogni caso, la funzione di coordinamento ha esclusivamente lo scopo di favorire l'azione complementare (non necessariamente la collaborazione) di diversi soggetti tra loro equiordinati, nel momento in cui possano esservi forme di contatto, eliminando potenziali contrasti o anche soltanto ostacoli di carattere procedimentale: ciò può avvenire o attribuendo ad un terzo - estraneo ad entrambe le parti - tale incombenza, ovvero costituendo una struttura collegiale formata proprio da questi ultimi, lasciando agli stessi l'onere di individuare regole e modalità tramite le quali disciplinare il reciproco intervento.

L'istituto del **coordinamento**, quindi, più che una mera formula organizzatoria è a tutti gli effetti un **rapporto organizzatorio tra distinte figure soggettive equiordinate**, che si instaura nell'ambito di un procedimento pubblicistico per armonizzare le diverse istanze e professionalità di cui sono portatori tali soggetti, onde evitare la frammentazione dell'azione amministrativa.

Il rapporto, pur avendo un'autonoma qualificazione giuridica, non necessariamente dà luogo ad una struttura organizzativa stabile, ben potendosi esaurire con la conclusione di un singolo procedimento, ma durante la sua vigenza assume comunque carattere vincolante (338) per i soggetti coinvolti. In ogni caso, la formula del "coordinamento" va intesa più come "risultato" che come modulo organizzatorio (339).

Nel sistema della pubblica sicurezza assume poi rilievo la distinta funzione del "*coordinamento politico*", che nell'ordinamento italiano, ai sensi dell'art. 95 Cost., compete al Presidente del Consiglio dei Ministri, il quale

(338) La natura vincolante del programma concordato tra le parti della cui attività operativa si tratta (talvolta denominato "*atto di disegno di coordinamento*") è da ritenersi, per giurisprudenza costante (che talvolta parla di *condicio sine qua non*), un presupposto implicito, pena il venir meno di ogni effettività nell'esercizio delle correlate potestà pubblicistiche: ciò anche laddove la legge nulla preveda al riguardo, neppure in merito al soggetto cui spetti formalmente adottarlo. Nel sistema francese, ove non sia intervenuto un atto *atto di concerto* direttamente tra i soggetti interessati, si ricorre ad apposite conferenze preliminari di servizi (cfr., in Italia, l'art. 14 legge 241/90).

(339) In argomento si veda PIGA, *Premesse ad uno studio sul coordinamento amministrativo*, in *Foro ammin.*, 1981, pp. 716 ss.

“dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene unità di indirizzo politico e amministrativo, promuovendo e coordinando l’attività dei Ministri”; nel modello costituzionale vigente, in effetti, ogni attribuzione decisionale sull’indirizzo della pubblica sicurezza è attratta in capo al Governo, che delega operativamente le relative incombenze al Ministro dell’Interno.

Quest’ultimo, come è noto, le esercita avvalendosi delle strutture interne del proprio Dicastero, in particolare dell’organico tecnico-strumentale interforze del Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

Ciò spiega perché sia il Ministro - e non il vertice del Dipartimento di P.S. - l’organo coordinatore del sistema sicurezza in Italia: il fatto poi che il Ministro dell’Interno disponga di un potere di *coordinamento*, ma non anche di *ordine* nei confronti delle singole Forze di polizia (340), è coerente con il vigente assetto ordinamentale dello Stato, nel quale è venuto meno - da ultimo con D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 - ogni vincolo gerarchico tra i Ministri ed i dirigenti dei singoli Dicasteri.

L’art. 3 del Decreto, in particolare, assegna agli *“organi di governo ... le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, e verificano la rispondenza dei risultati dell’attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti”*, laddove ai dirigenti pubblici compete *“l’adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l’Amministrazione verso l’esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Essi sono responsabili in via esclusiva dell’attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati”*.

La norma è espressione non solo del principio di buona amministrazione (e responsabilizzazione) di cui all’art. 97 Cost., ma pure dei principi che ispirano il più complesso sistema amministrativo comunitario, nel quale viene nettamente separata l’attività di indirizzo politico (cui è correlata l’assunzione di responsabilità per il conforme operato dell’Amministrazione statale (341))

(340) Il potere di *direzione*, peraltro, non è riferito alle Forze di polizia presenti sul territorio di una provincia, bensì ai soli *“servizi di ordine e sicurezza pubblica”* (come precisa l’art. 1, comma primo, della legge 121/81).

(341) Ai sensi dell’art. 4 D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 *“Gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, e verificano la rispondenza dei risultati dell’attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti”*; di converso *“Ai dirigenti spetta l’adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l’amministrazione verso l’esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Essi sono responsabili in via esclusiva dell’attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati”*. A sua volta, l’art. 14 precisa che *“Il Ministro esercita le funzioni di cui all’articolo 4, comma 1. A tal fine periodicamente, e comunque ogni anno entro dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio, anche sulla base delle proposte dei dirigenti di cui all’articolo 16: a) definisce obiettivi, priorità, piani e programmi da attuare ed emana*

da quella esecutiva del medesimo, devoluta alla responsabilità di apparati tecnici e professionali che risponderanno del perseguimento o meno degli obiettivi prefissati in sede di indirizzo.

La funzione di coordinamento nel settore della pubblica sicurezza non tanto (e non solo) è dovuta alla presenza di più Forze di polizia, quanto piuttosto all'interdisciplinarietà della materia, che coinvolge un numero più o meno elevato di operatori dalle competenze molteplici, così come un'ampia gamma di possibili tipologie di intervento: oltre alle funzioni specifiche delle Forze dell'ordine, infatti, a seconda dei casi troveranno impiego le risorse dei Vigili del fuoco piuttosto che dell'Esercito o di altre Forze armate (ad es. la Guardia costiera) ovvero ancora le competenze della Protezione civile e di altri organismi pubblici a carattere specialistico.

Di ciò dà piena espressione la vigente **normativa dell'UE** in materia di pubblica sicurezza (interna ed esterna); quest'ultima, inoltre, **nel privilegiare il modello "integrato" a pluralità di competenze**, secondo parte della dottrina **contrasterebbe con un assetto della P.S. tendenzialmente "monistico" nel quale tali attribuzioni vengano attratte sotto la responsabilità diretta di un unico Dicastero**, sia perché l'apparato burocratico chiamato a gestirle - per quanto versatile - non potrebbe mai disporre di sufficienti competenze specialistiche e di idonei apparati di supporto, salvo renderlo elefantiaco (e dunque, alla lunga, inefficiente e costoso), sia per evidenti esigenze di garanzia istituzionale, per cui non sarebbe mai auspicabile un'eccessiva concentrazione di poteri (tanto più se idonei ad incidere sulla libertà personale dei cittadini) in capo ad un unico centro di direzione e/o interessi, ovvero ad un singolo apparato di sicurezza.

Non a caso, del resto, come si avrà modo di sottolineare, **nessun modello contemporaneo dello Stato di diritto prevede una simile eventualità.**

In questi termini, la legge 121/81 individua correttamente nel Ministro dell'Interno non il *capo* di tutte le Forze di polizia dello Stato (e men che mai - anche solo *pro tempore* - degli altri soggetti di volta in volta chiamati a prestare servizio), bensì l'organo *funzionalmente* deputato a tradurre, in materia di pubblica sicurezza, l'indirizzo politico maturato collegialmente in seno al Governo, tramite il coordinamento degli apparati istituzionalmente tenuti a darvi pratica esecuzione.

Alla natura tecnico/ausiliaria attribuita al Dipartimento di P.S. - unitamente alla sua composizione interforze, giacché diversi sono i soggetti istituzionali che costantemente attendono all'esecuzione delle direttive governative - do-

le conseguenti direttive generali per l'attività amministrativa e per la gestione ... Per l'esercizio delle funzioni di cui al comma 1 il Ministro si avvale di uffici di diretta collaborazione, aventi esclusive competenze di supporto e di raccordo con l'amministrazione, istituiti e disciplinati con regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400 ... Il Ministro non può revocare, riformare, riservare o avocare a sé o altrimenti adottare provvedimenti o atti di competenza dei dirigenti ... Resta salvo il potere di annullamento ministeriale per motivi di legittimità".

vrebbe quindi corrispondere un assetto organizzativo funzionale all'espletamento delle funzioni di supervisione e coordinamento operativo cui è deputato.

La funzione di coordinamento amministrativo esercitata dal Ministro dell'Interno presuppone però il preventivo coordinamento politico svolto dal Presidente del Consiglio dei Ministri - ex art. 95 Cost. - nel risolvere gli eventuali conflitti di interessi tra questi ultimi, posto che **l'individuazione di una politica unitaria di sicurezza spetta all'organo collegiale e non al singolo Dicastero** (in tal senso l'art. 1 comma terzo della legge 121/81 fa salve "*le competenze del Consiglio dei Ministri previste dalle leggi vigenti*").

Anche sotto tale profilo costituzionale, dunque, non ha reale pregio giuridico la tesi di chi vorrebbe concentrare nelle mani di un unico Dicastero non solo la dipendenza *funzionale* ma pure quella ordinamentale e gerarchica di tutte le Forze dell'ordine nazionali.

Non a caso la normativa speciale (*in primis* la legge 15 marzo 1997, n. 59 sulla riforma "federalista" della Pubblica Amministrazione, nonché il D.lgs. attuativo 30 luglio 1999, n. 300), nel considerare la Presidenza del Consiglio ed i singoli Ministeri in una prospettiva unitaria, rafforza il ruolo - anche amministrativo - della prima, riconoscendole una vera e propria funzione di monitoraggio e coordinamento dell'attuazione delle politiche di governo.

Conclusivamente, alla luce di quanto documentato nei primi due Capitoli si possono così sintetizzare i caratteri fondamentali del "modello sicurezza" elaborato in ambito sovranazionale, sul presupposto che - **sebbene le Istituzioni dell'Unione Europea non abbiano alcun titolo a sindacare le scelte degli Stati membri per quanto concerne allocazione, ordinamento e competenze delle relative Forze dell'ordine** - appare pur sempre coerente con il principio di leale cooperazione di cui all'art. 4 TUE implementare un assetto interno della pubblica sicurezza in linea con tali parametri, in quanto idoneo a meglio rapportarsi con le istanze comunitarie:

1) necessaria distinzione tra organi di indirizzo politico (ivi inclusi gli organismi ausiliari di alta amministrazione) ed organi con competenze esecutivo/gestionali delle scelte operate dai primi (sia pur specificate dagli organismi ausiliari), con conseguente netta separazione delle relative strutture organizzative e di vertice.

2) Avendo gli organi di indirizzo politico la responsabilità dell'azione svolta dalle Forze dell'ordine (o, più in generale, dagli organi esecutivi) in conformità alle loro direttive in materia di sicurezza, agli stessi compete normalmente anche la funzione di coordinarne l'attività; in alternativa, la funzione di coordinamento può essere esercitata sulla base di precedenti intese (di settore) intercorse tra gli stessi organi esecutivi.

3) Nei loro reciproci rapporti, così come nelle relazioni che l'Autorità di indirizzo intrattiene con ciascuno di essi, questi ultimi sono tra loro assolutamente equiordinati, nell'ambito delle rispettive competenze generali e di settore.

4) Quale conseguenza dei due punti precedenti, non è prevista la possibilità, per un organo esecutivo/gestionale, di svolgere funzioni di coordinamento e/o direzione di altri organi, ai quali sia stata attribuita dalla legge, congiuntamente ad esso, la cura di determinati interessi pubblici.

5) Necessità di superare - tanto sotto il profilo teorico quanto sotto quello della gestione operativa - la tradizionale distinzione tra sicurezza *interna* ed *esterna* (e con essa la rigida ripartizione delle sfere di intervento dei relativi operatori), con conseguente sviluppo di un approccio integrato che coniughi le capacità operative di entrambi i settori.

6) Irrilevanza, ai fini dell'individuazione dei soggetti deputati ad operare nel settore sicurezza, di questioni relative al loro ordinamento (civile, militare o misto) ovvero alla loro organizzazione interna (accentrata, decentrata o altro), rilevando esclusivamente le *funzioni* concretamente svolte (in quanto attribuite dalla legge o dall'ordine legittimo dell'Autorità a ciò preposta nei singoli ordinamenti nazionali).

7) Preferenza - nel settore sicurezza *complessivamente inteso* ("interno" ed "esterno") - per la creazione e lo sviluppo di organi esecutivo/gestionali aventi capacità multidisciplinari, nell'ambito di una medesima linea di comando: in tale contesto viene attribuito un valore aggiunto alle Forze di polizia ad ordinamento integrato civile/militare (ovverosia, alle Forze di gendarmeria) in quanto più di altre idonee ad implementare i principi di cui ai punti precedenti. Per contro, si assiste ad un tendenziale sfavore per le rigide segmentazioni di competenze operative - di per sé antieconomiche e poco efficienti - salve ovviamente le ipotesi di specialità qualificate.

Contrariamente a quanto spesso si crede, tali criteri non valgono solo per le politiche dell'Unione relative agli interventi di stabilizzazione civile/militare all'estero (missioni di *peacekeeping*, diplomatiche o altro), ma più in generale per tutti gli aspetti delle << politiche di sicurezza (o di polizia), comprese quelle "interne" allo spazio comune europeo (nonché dei singoli Stati: settori PESC e FSi) >>.

Ciò premesso, si tratta adesso di verificare se - ed in che termini - i vari ordinamenti nazionali (con riferimento, *in primis*, al cd. "G6 europeo") ed in particolare quello italiano siano coerenti con i principi sopra riassunti.

3. Principi generali in materia di pubblica sicurezza: B) l'ordinamento italiano alla luce della legge 121/81 e del TULPS: linee guida, profili storici e problematicità di sistema.

B.1) L'AMMINISTRAZIONE DELLA PUBBLICA SICUREZZA IN ITALIA.

Premesso quanto sopra sulla corretta individuazione dei caratteri giuridico/operativi della funzione di *coordinamento* e sui principi generali che informano il "modello comunitario" della pubblica sicurezza, si può passare ad un esame degli istituti più rilevanti previsti dalla normativa nazionale in materia: si esaminerà, in primo luogo, l'*Amministrazione della Pubblica Sicurezza*, strumento operativo di cui si avvale il Ministro dell'Interno - quale massima Autorità del settore (342) - nell'assolvere le proprie funzioni

(342) L'art. 1 della legge 1° aprile 1981 n. 121 qualifica il Ministro dell'Interno "*responsabile della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica*" nonché "*Autorità nazionale di pubblica sicurezza. Ha l'alta direzione dei servizi di ordine e sicurezza pubblica e coordina in materia i compiti e le attività delle Forze di polizia*". Il comma successivo precisa poi che "*Il Ministro dell'Interno adotta i provvedimenti per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica*".

in materia di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblici (così, espressamente, l'art. 2 della legge 1° aprile 1981 n. 121). La norma, però, non ne fornisce alcuna definizione, che va dunque desunta dal complessivo quadro normativo di settore.

Si tratta, in buona sostanza, di un'articolazione burocratica del Ministero dell'Interno, strutturata in sede centrale nell'omonimo Dipartimento di P.S. ed a livello periferico in una serie di uffici, in particolare Prefetture e Questure.

Inizialmente, quella che divenne poi la legge 121/81 avrebbe dovuto semplicemente ridefinire l'assetto organizzativo dell'allora *Corpo delle Guardie di pubblica sicurezza* (predecessore dell'odierna Polizia di Stato) che, a far seguito alla riforma operata con R.D.L. 2 aprile 1925, n. 383, aveva ordinamento militare ed era strutturato secondo i tradizionali ruoli degli ufficiali (ruolo ordinario e ruolo degli ufficiali medici (343)), dei sottufficiali e della truppa (344), ripristinandone l'integrale ordinamento civile.

Le funzioni dirigenziali e direttive di pubblica sicurezza facevano però capo a personale estraneo al Corpo, ovverosia i *funzionari* di P.S. (funzionari civili dell'Amministrazione dell'Interno, incardinati in un ruolo ed in una carriera diverse rispetto al suddetto personale militare, ovverosia Questori, Vice Questori e Commissari), analogamente a quanto ancor oggi capita, almeno in parte, per il Corpo della Polizia penitenziaria (laddove il personale di polizia è subordinato gerarchicamente e funzionalmente a dirigenti "civili").

I funzionari di P.S., a loro volta, in ragione dell'appartenenza ai ruoli civili

(343) Il ruolo degli Ufficiali (dell'allora *Corpo degli Agenti di P.S.*) era stato in realtà soppresso con R.D. 11 dicembre 1927, n. 2380, attribuendo il comando dei reparti direttamente al personale civile delle Questure (ossia i *funzionari di P.S.*, le cui attribuzioni verranno precisate con il successivo *Regolamento* del Corpo del 1930). Il ruolo degli Ufficiali verrà ripristinato solamente con legge 26 gennaio 1942, n. 524.

(344) La militarizzazione delle Guardie di P.S., lungi dall'aver una qualche giustificazione ideologica, fu voluta, all'indomani della fine della seconda Guerra mondiale, per aggirare le disposizioni del Trattato di pace con le Potenze vincitrici, che agli artt. 60, 61 e 65 imponeva una pesante limitazione al numero dei soldati che l'Italia, quale Nazione sconfitta, poteva arruolare. In effetti, non essendo le Forze di polizia contemplate nelle clausole del *diktat*, il Governo si servì di tale *escamotage* per accrescere di fatto gli organici delle Forze armate, da schierare in caso di necessità.

Ciò avvenne riesumando, con D.lgs. L.gt. n. 365 del 2 novembre 1944, il vecchio *Corpo delle Guardie di P.S.* (del 1852), da quel momento inglobato nelle Forze armate, che successivamente venne ad assorbire il *Corpo degli Agenti di P.S.* (precedentemente già inserito nelle FFAA con D.L. n. 687 del 31 luglio 1943) ed il *Corpo di Polizia Repubblicana* (operante dal 1943 al 1945 nella R.S.I.), oltre al *Corpo di Polizia dell'Africa Italiana - P.A.I.* (con D.lgs. L.gt. n. 43 del 13 febbraio 1945), tutti sgraditi agli Alleati poiché compromessi con il passato regime, di cui erano stati un'emanazione per controbilanciare i *Carabinieri Reali* (il cui giuramento personale al Re li rendeva autonomi dalle strutture del PNF). Anche per contrastare tale *deficit* d'immagine, nel nuovo Corpo di polizia vennero successivamente inseriti elementi delle disciolte Brigate partigiane di liberazione.

Parallelamente si provvide, con D.lgs. L.gt. 21 agosto 1945, n. 508, ad apportare alcune modifiche al *Corpo degli Agenti di Custodia* (dal 1990 Corpo della Polizia penitenziaria), inquadrando pur esso nelle Forze armate dello Stato, tra quelle in servizio di pubblica sicurezza (unitamente a *Guardie di P.S.*, *Carabinieri* e *Guardie di Finanza*).

dell'Interno erano gerarchicamente subordinati ai Prefetti (345), dei quali erano, del resto, organi ausiliari.

Nel corso dei lavori, però, si pensò di estendere il campo di intervento anche alla struttura organizzativa del Ministero dell'Interno, anziché prevedere per quest'ultima una disciplina *ad hoc*, interessando in particolare l'allora "Direzione Generale della Pubblica Sicurezza", che venne sostituita dall'odierno, omonimo *Dipartimento*.

Questa scelta procedurale, unita ad una tecnica normativa non sempre felice, fu all'origine di gran parte delle criticità della legge 121 che, lungi dal risolvere le incompatibilità della normativa previgente con il sopravvenuto sistema costituzionale diede in realtà vita ad una sovrapposizione tra due diverse sfere di interesse, con frequente confusione dei confini tra l'ordinamento del Dipartimento di P.S. (cioè una struttura di governo) e quello della Polizia di Stato (una delle Forze di polizia statali).

L'evoluzione storica della struttura amministrativa della Pubblica Sicurezza post-unitaria è essenziale per comprendere le ragioni dell'odierno assetto organizzativo e, nel contempo, per collocare in un'obiettiva prospettiva giuridica le problematiche che verranno di volta in volta evidenziate.

Con R.D. 9 ottobre 1861, n. 255, fu istituita presso il Ministero dell'Interno la *Direzione generale di pubblica sicurezza*, retta da un Direttore generale ed articolata per lo svolgimento dei servizi in due *Divisioni*: una per il personale civile ed una per la polizia amministrativa e giudiziaria. Con R.D. 4 gennaio 1863, n. 1194, la *Direzione generale* venne soppressa e le funzioni di pubblica sicurezza furono svolte dalle due *Divisioni*, poste alle dirette dipendenze di un neo-istituito *Segretariato generale*; peraltro già l'anno successivo, con R.D. 30 ottobre 1864, n. 1980 la *Direzione generale* venne ricostituita, per poi essere di lì a poco denominata - con R.D. 17 luglio 1866, n. 3071 - *Direzione superiore di pubblica sicurezza*, retta da un Direttore superiore ed articolata in due *Divisioni*. Con R.D. 23 aprile 1868, n. 4551, la *Direzione superiore di pubblica sicurezza* fu nuovamente abolita e le sue funzioni passarono direttamente alla *Divisione seconda / polizia giudiziaria e amministrativa*, mentre le competenze relative al personale passarono alla *Divisione prima*. Nel 1870 la *Divisione seconda* assunse il nome di *Divisione della pubblica sicurezza* e nel 1877, con R.D. 25 giugno, n. 3925, vi confluirono anche le competenze relative al personale. Successivamente al R.D. 7 ottobre 1880, n. 5668, i servizi di pubblica sicurezza vennero a loro volta ripartiti in due *Divisioni*: la seconda per la polizia giudiziaria e la polizia amministrativa e la terza per il personale di pubblica sicurezza; ad esse si affiancò un ufficio per la trattazione degli affari politici che assunse poi la denominazione di *Ufficio riservato*. Dal 1880 al 1887 un Prefetto in missione diresse i servizi di pubblica sicurezza, non essendo previsto nell'organico il ruolo di direttore dei servizi di pubblica sicurezza. Con R.D. 3 luglio 1887, n. 4707 venne nuovamente (e questa volta definitivamente) istituita la *Direzione generale di pubblica sicurezza*, retta da un Direttore generale, di solito un Prefetto. Negli anni successivi venne istituita la *polizia dell'emigrazione* ed un *Ufficio*

(345) Secondo l'allora previsione del R.D. 18 giugno 1931, n. 773 (TULPS), che confermava la dipendenza delle Questure dalle Prefetture, pur inserendole in uno speciale ruolo tecnico-operativo.

esplosivi, mentre la polizia amministrativa - in seguito all'ampliamento delle sue competenze - assunse la denominazione di *polizia amministrativa e sociale*. Nel 1917 venne creato un *ufficio centrale investigazioni*, quindi un *ufficio per la prevenzione e la repressione dell'abigeato* in Sicilia; vennero anche creati un *ufficio valori*, un *ufficio di polizia ferroviaria* ed un *ufficio del bollettino delle ricerche*. Con R.D.L. 9 ottobre 1919, n. 1846 i servizi della pubblica sicurezza furono ripartiti in cinque *Divisioni*: gabinetto e servizio ispettivo, affari generali e riservati (che subentrava all'ufficio riservato), polizia giudiziaria, polizia amministrativa e sociale, personale di pubblica sicurezza. Veniva istituito anche un *Ufficio informazioni*, poi *Ufficio confidenziale*. Dopo circa tre anni la Divisione polizia giudiziaria e la Divisione polizia amministrativa e sociale tornarono a confluire in un'unica Divisione di polizia.

Con il mutamento del regime politico nel 1922 **viene però meno la separazione istituzionale** tra vertice della Direzione generale (organo ausiliario del Governo) e vertice delle Forze dell'ordine dipendenti dal Ministero dell'Interno, **che trovava la sua ragion d'essere nel principio liberale della divisione dei poteri** e nella regola per cui gli organi esecutivi non possono mai coincidere con quelli di controllo: **con R.D. 11 novembre 1923, n. 2395 il Direttore generale della pubblica sicurezza assunse la denominazione di Intendente generale di polizia e di lì a poco, con R.D. 20 dicembre 1923, n. 2908, anche quella di Capo della polizia, cumulando le cariche.**

La ragion d'essere di tale commistione, come già evidenziato in ordine alla potestà ordinatoria del Prefetto, risiedeva nel venir meno della distinzione tra i Poteri legislativo ed esecutivo, con prevalenza funzionale di quest'ultimo.

Dalla *Divisione del personale* si staccarono, nel 1926, i *Servizi di gestione contratti e forniture*, che vennero elevati a Divisione; quindi, in considerazione dei nuovi e più ampi compiti preannunciati con circolare della *Direzione generale* n. 12982 del 25 settembre 1925, che sarebbero stati attribuiti alla polizia con l'approvazione del *Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza* (TULPS - del 1931) e della legge istitutiva del *Tribunale speciale per la difesa dello Stato* (legge 25 novembre 1926, n. 2008), a seguito del R.D.L. 9 gennaio 1927, n. 33 ("*Riordinamento del personale dell'Amministrazione della pubblica sicurezza e dei servizi di polizia*") si ebbe una nuova riorganizzazione dei Servizi della *Direzione generale*, che venne così strutturata: *Segreteria* del Capo della polizia da cui dipendevano ispettori generali e regionali, "*Divisione affari generali e riservati*", "*Divisione polizia politica*", "*Divisione polizia*", "*Divisione del personale*", "*Divisione polizia di terra e di mare*", poi detta "*di frontiera e trasporti*", "*Divisione Forze armate di polizia*" e "*Divisione gestione contratti e forniture*". Nello stesso anno passava alle dirette dipendenze del Capo del governo il Servizio stenografico, poi "*Servizio speciale riservato*", costituito nel 1925 nell'ambito del Ministero dell'Interno.

Il R.D. 15 aprile 1940, n. 452, relativo alla ripartizione degli uffici dell'Amministrazione centrale del Ministero - abrogato solo con l'art. 24 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112 - **confermò infine che la Direzione generale della pubblica sicurezza fosse retta dal Capo della polizia.**

Con la fine del secondo conflitto mondiale si provvide alla soppressione di alcune strutture non ritenute più adeguate ai tempi (quali l'*Ufficio confino politico* e la *Divisione polizia politica*) e vennero gradualmente ricondotti nell'ambito della pubblica sicurezza i servizi di polizia ferroviaria, stradale, portuale, postelegrafonica espletati precedentemente dalla *Milizia Volontaria per la Sicurezza Nazionale*. La legge 18 giugno 1955, n. 517 e il D.P.R. 25 ottobre 1955, n. 932 stabilirono inoltre le norme per la collaborazione tra l'Autorità giudiziaria e

quella di polizia; con legge 7 dicembre 1959, n. 1083 vennero poi istituiti i servizi di polizia femminile e con D.M. 24 aprile 1961 fu approvato l'*Ordinamento interno dei servizi della pubblica sicurezza*. Con successivo D.M. 6 ottobre 1965 la *Direzione generale* venne infine così organizzata: Segreteria; 14 Divisioni: affari riservati, affari generali, affari legislativi e documentazione, personale di pubblica sicurezza, Forze armate di polizia, Scuole di polizia, polizia amministrativa, polizia criminale, polizia di frontiera e dei trasporti, gestione contratti e forniture, accasermamento Forze di polizia, servizi tecnici e telecomunicazioni, motorizzazione, assistenza sociale; ispettorato di ragioneria, ispettorato del Corpo delle Guardie di pubblica sicurezza; Istituti superiori di istruzione. Dipendevano direttamente dalla *Direzione generale* l'Ispettorato generale di pubblica sicurezza presso la Presidenza della Repubblica, quello presso la Città del Vaticano e l'Ispettorato generale di pubblica sicurezza presso il Ministero dell'Interno.

Con la legge 121/81 la *Direzione generale di pubblica sicurezza* venne infine sostituita dall'omonimo *Dipartimento*.

Storicamente, la legge 121/81 succede ad un lungo equilibrio istituzionale (risalente almeno al 1925) che vedeva l'Autorità di polizia condivisa tra un Corpo di Pubblica Sicurezza (variamente denominato nel corso del tempo, con spiccate connotazioni di ordine pubblico e presente nei maggiori centri urbani del Paese) e l'Arma dei Carabinieri (operante in particolar modo nel settore della polizia giudiziaria, dell'attività informativa e della prevenzione dei reati), entrambi *funzionalmente* subordinati, in rapporto alle rispettive competenze, all'Autorità di governo (*id est*, l'Autorità ministeriale a livello centrale e quella prefettizia in provincia).

È importante, sul punto, chiarire alcuni profili della questione.

La creazione di un nuovo Corpo accanto ai Carabinieri Reali risale alla legge 11 luglio 1852, n. 1404, dettata dall'opportunità - manifestatasi nel corso dei moti insurrezionali del 1821 e del 1848 - di assicurare ai Questori di Torino e Genova (funzionari civili di Prefettura coadiutori del Prefetto, deputati - per suo conto - alla cura delle questioni di pubblica sicurezza del capoluogo) la disponibilità di una Forza armata cui gli stessi potessero *direttamente* ed immediatamente impartire degli ordini per l'esercizio delle funzioni loro assegnate, senza dover cercare ogni volta un preventivo accordo con i Comandi militari territoriali, che sino a quel momento avevano avuto il monopolio delle armi e non dipendevano in alcun modo dagli Intendenti provinciali e dai Prefetti (346).

(346) L'ordinamento di polizia sabauda (poi esteso al resto d'Italia, in seguito all'unificazione della Penisola) era infatti nato con le *Regie Patenti* del 13 luglio 1814, che avevano istituito la *Direzione del Buon Governo* (affidata, con le *Regie Patenti* del 18 gennaio 1815, al Corpo dei Carabinieri - che in tal modo si trovò ad avere insieme funzioni direttive ed esecutive - e quindi sostituita, nel 1816, da un *Ministero di Polizia*) ed i Carabinieri Reali, unica Forza di polizia a competenza generale del Regno di Sardegna, sin dall'origine dipendente *gerarchicamente* dall'Esercito e *funzionalmente* dall'Autorità civile. Nel 1821, a seguito dell'inefficienza manifestata nel corso dei moti del 1821, il *Ministero di Polizia* venne a sua volta abolito e le competenze trasferite a quello dell'*Interno*: l'organico allora adibito ad attività di polizia aveva ordinamento militare e la tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico era affidata a Comandanti militari (nella specie, in sede periferica, ai *Governatori militari* ed in loro assenza ai *Comandanti generali*, alle cui dipendenze operava un funzionario civile denominato *Commissario di po-*

Il *Corpo delle Guardie di Pubblica Sicurezza* venne quindi istituito con l'intento di dar vita ad una sorta di "braccio armato" operativo della Prefettura/Questura, una Forza di polizia specifica per i centri urbani metropolitani con prevalenti attribuzioni di ordine pubblico (almeno sino al R.D. 14 agosto 1914, n. 1442, allorché venne creato il *Corpo degli Agenti di investigazione*, peraltro a composizione mista), attese le peculiarità ambientali (economiche e sociali, allora come oggi) di tali contesti rispetto al resto del Paese.

La natura "metropolitana" del Corpo trovò ulteriore sanzione nella legge 21 dicembre 1890, n. 7321, che significativamente ne mutò il nome in "*Corpo delle Guardie di Città*", mantenuto sino alla soppressione disposta con R.D. 2 ottobre 1919, n. 1790, a seguito del mutato regime politico nazionale.

Eco delle contingenze che l'hanno preceduta è la precisazione, al primo comma dell'art. 3, che "*l'Amministrazione della Pubblica Sicurezza è civile ed ha un ordinamento speciale*", inciso che però, in termini eminentemente pratici, non è particolarmente significativo, ove si consideri che si sta parlando (non dell'ordinamento di una singola Forza di polizia, bensì) dell'articolazione amministrativa di un Ministero, che per sua natura altro non può essere che "civile".

Per fare un esempio, lo stesso Ministero della Difesa e le sue strutture burocratiche hanno natura di organismo "civile" e non militare: una cosa, infatti, è lo *status* giuridico e disciplinare del personale che vi opera, un'altra la collocazione istituzionale dell'organo nel sistema dei Poteri dello Stato individuati a livello costituzionale: non a caso, del resto, diversamente dalle singole Forze armate - che però non partecipano della funzione di indirizzo politico, trattandosi di soggetti con competenze esecutive - neppure un organo costituzionale ed ausiliario quale il *Consiglio Supremo di Difesa* (347) può tecnicamente dirsi "militare".

La precisazione dell'art. 3 era prettamente simbolica, a rimarcare il processo di "smilitarizzazione" del disciolto *Corpo delle Guardie di Pubblica Sicurezza*, sancito proprio con la legge 121, ma già da questi passaggi emergono

lizia). Ciò spinse Carlo Alberto, nel 1841, a trasferire la direzione della polizia al *Ministero della Guerra e della Marina*. Peraltro, a seguito dei problemi operativi riscontrati nel corso dei moti del 1848, che ebbero epicentro proprio nelle aree metropolitane del Paese, il Governo avvertì l'esigenza di dotare i propri rappresentanti territoriali in tali contesti (gli *Intendenti provinciali*, funzionari civili antesignani dei Prefetti) di poteri operativi e di ordine analoghi a quelli dei Comandanti militari, da esercitarsi attraverso una struttura a ciò dedicata (non potendo gli stessi, chiaramente, impartire degli ordini alle Forze armate, che appartenevano ad altra branca dell'Amministrazione pubblica).

Venne quindi varato il R.D. 30 settembre 1848, n. 798, che prevedeva la devoluzione, anche a livello centrale, della direzione di polizia ad un organismo (denominato "*Amministrazione di sicurezza pubblica*") dipendente dal Ministero dell'Interno e, di seguito, la legge 11 luglio 1852, n. 1404, che all'art. 5 istituiva il *Corpo delle Guardie di Pubblica Sicurezza*, i cui comandanti erano appunto dislocati uno a Torino e l'altro a Genova. Con R.D. 25 luglio 1854 venne poi approvato il regolamento organico del Corpo, mentre le sue finalità istituzionali trovarono sanzione nel R.D. 21 settembre 1854. Con legge 13 novembre 1859, n. 3720, infine, l'ordinamento sabaudo fu progressivamente esteso ai vari Stati annessi al Regno d'Italia.

(347) La partecipazione di quest'ultimo alla funzione di indirizzo, seppur per il tramite indiretto dell'esercizio di un'alta funzione consultiva, emerge dall'art. 1 lett. b) della legge 18 febbraio 1997, n. 25 (cfr. adesso gli artt. 2-9 del D.lgs. 15 marzo 2010, n. 66).

le criticità cui si faceva in precedenza cenno, dovute alla sovrapposizione, nello stesso corpo normativo, di materie tra loro assolutamente diverse.

L'aggettivo in questione sarebbe stato dunque più consono a descrivere l'ordinamento della neo-istituita Polizia di Stato, tanto più ove si consideri che l'apporto operativo alle politiche di pubblica sicurezza (implementate, per legge, attraverso l'omonimo Dipartimento) è per la maggior parte riconducibile a Forze ad ordinamento militare (Carabinieri e Guardie di Finanza (348)): l'*Amministrazione della Pubblica Sicurezza* altro non è, infatti, *nel suo impianto amministrativo*, che un apparato burocratico del Ministero dell'Interno - dunque una struttura di governo - dato da un complesso di risorse umane ed uffici deputato all'attuazione ed esame delle strategie di ordine e sicurezza pubblici, per far fronte ad eventuali situazioni ambientali ingeneranti allarme sociale.

Una struttura che attualmente si articola - come già detto - a livello centrale nel *Dipartimento di Pubblica Sicurezza* ed a livello periferico in Prefetture e Questure (ribadendo sul punto quanto originariamente previsto nel TULPS), più altri uffici minori (inizialmente individuati dall'art. 31 della legge 121/81, poi sostituito dall'art. 2 del D.P.R. 22 marzo 2001, n. 208).

In particolare, l'art. 3 comma secondo della legge 121/81 dispone che *“le sue funzioni sono esercitate: a) dal personale addetto agli uffici del Dipartimento della P.S. ed agli altri uffici, istituti e reparti in cui essa si articola; b) dalle autorità provinciali, dal personale da esse dipendente nonché dalle autorità locali di pubblica sicurezza; c) dagli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza sotto la direzione delle autorità centrali e provinciali di pubblica sicurezza”*.

La norma sembra però presupporre un'inversione logica del fondamento *funzionalistico* (349) che ispira le politiche di sicurezza in ambito OSCE ed UE:

(348) Approssimativamente il 73,5% del totale delle segnalazioni di reati, nel 2011 (il 69,9-72% essendo riconducibile all'attività di presidio territoriale della sola Arma dei Carabinieri, alla quale è altresì riferibile il 54% circa dell'attività operativa svolta complessivamente sul territorio nazionale: dati pubblicati negli *Allegati* alla *Relazione al Parlamento* per il 2011 del Ministero dell'Interno, sull'«*Attività delle Forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata*»). Un *trend* analogo viene riscontrato nei Paesi OSCE dotati di apparati “misti” o “integrati” (civili/militari) di pubblica sicurezza.

(349) La connotazione in termini rigorosamente funzionali degli apparati tecnico-amministrativi dello Stato (quale indubbiamente è l'*Amministrazione di P.S.*) discende dalla distinzione tra poteri di indirizzo politico (riservati al Governo ed ai suoi organi di *diretta* rappresentanza territoriale) e poteri di gestione (attuativi dei suddetti indirizzi) riservati invece agli organi dell'apparato amministrativo dello Stato, proprio in ragione delle *funzioni* da questi concretamente svolte: tale regola, comunemente recepita a livello comunitario, è stata inizialmente formalizzata nell'art. 3 del D.lgs. 31 marzo 1998, n. 80 e quindi negli artt. 4, 14 e 16 del D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, quale espressione dei principi di efficienza, trasparenza e buona amministrazione di cui all'art. 97 Cost. Sul tema della funzionalizzazione amministrativa nel diritto dell'Unione Europea si richiamano i lavori di IPPOLITO, *Fondamento, attuazione e controllo del principio di sussidiarietà nel diritto della Comunità e dell'Unione Europea*, Milano 2007; ANZON, *La delimitazione delle competenze dell'Unione Europea*, in *Dir. Pubblico* 2003, pp. 787 ss.; AZZENA, *Il sistema delle competenze dell'Unione Europea*, in AA.VV., *Istituzioni, diritti, economia. Dal Trattato di Roma alla Costituzione europea*, Pisa 2004.

in sede sovranazionale, infatti, si ammette a contribuivi solo chi svolga - in base alla legge o anche di fatto (com'è il caso delle organizzazioni di volontariato) - una serie di specifiche attribuzioni considerate rilevanti dal legislatore, a prescindere dal suo assetto organizzativo o ordinamentale. Nel caso dell'art. 3, invece, sembra riconoscersi a priori l'esercizio di queste ultime ad una serie di soggetti, per il sol fatto di essere assegnati a determinati uffici.

La legge, inoltre, non specifica quali siano, in concreto, le "funzioni" dell'*Amministrazione di P.S.*

Per prassi potrebbe pensarsi all'esercizio delle potestà che singole norme di legge attribuiscono a determinati funzionari, di volta in volta, ai fini della cura dell'ordine e della sicurezza pubblici; se così fosse, però, l'impianto della legge 121 potrebbe dar adito ad un'incoerenza strutturale.

Il sistema è tripartito, dal momento che individua tre "insiemi" di soggetti chiamati, a vario titolo, ad esercitare le funzioni dell'*Amministrazione di P.S.*

La prima ipotesi, invero, non è scevra da perplessità: per regola generale (350) infatti, le potestà pubbliche non fanno capo ai singoli uffici, né ai singoli funzionari in quanto tali, bensì all'*organo* del quale gli stessi fanno parte, ovvero sia la persona o il complesso di persone (nel caso di organi collegiali) preposte ad un determinato centro di imputazione di competenza amministrativa, che in tale ruolo (e limitatamente ad esso) esercitano una pubblica potestà.

Organo in senso tecnico è solo quello che esercita una pubblica funzione (ad es. il Prefetto, il Ministro, etc.), ovvero sia un'attività che si connota per l'esercizio di poteri autoritativi; non anche il funzionario che svolga una mera attività materiale o esecutiva. La misura dei poteri e delle funzioni che ciascun organo è chiamato a svolgere ne individua infine la *competenza*.

La **lettera a)** dell'art. 3 sembra però ignorare tale criterio, nel momento in cui attribuisce - genericamente e senza ulteriori precisazioni di merito - a *tutto* il personale in servizio presso gli uffici che compongono il Dipartimento di P.S. l'esercizio delle suddette funzioni.

Significativamente, infatti, la norma non dice che le funzioni sono esercitate dagli uffici, quanto piuttosto - in generale - dal personale addetto a questi ultimi.

La mera appartenenza all'ufficio - e non tanto il tipo di potestà (eventualmente) esercitata - sembra dunque essere il titolo per cui queste persone rientrano nel gruppo *sub a)*.

Dal novero della lettera a) devono però essere esclusi gli appartenenti alla Polizia di Stato (che pacificamente rientrano nell'autonoma ipotesi *sub c)*, oltre a quanto previsto dall'art. 39 e che, altrettanto pacificamente, nell'esercizio della propria attività d'istituto hanno titolo ad esercitare determinate potestà nell'interesse pubblico), con la conseguenza che tale disposizione risulta alla fine depotenziata.

(350) Così VIRGA, *Diritto Amministrativo*, I, Milano 2001.

Per fare un esempio, il personale dell'*Amministrazione Civile* dell'Interno verrebbe a far parte dell'*Amministrazione della P.S.* solo qualora presti servizio in uno di questi uffici, anche nel caso in cui svolga delle funzioni meramente amministrative (e dunque pur non partecipi alla concreta gestione dell'ordine o della sicurezza pubblici ed all'esercizio delle correlate, tassative potestà).

Laddove il medesimo personale venga successivamente assegnato ad analoghe funzioni, ma presso un diverso Dipartimento (ad es. presso il Corpo dei Vigili del Fuoco, stesso Ministero e stessa attinenza alla tutela della sicurezza interna, secondo le linee-guida 2003 e 2010 dell'Unione Europea - cfr. *retro*), cesserà invece di farne parte.

Può dunque dirsi - sulla base della norma in esame - che non è l'esercizio di una particolare *funzione* a ricondurre o meno un soggetto all'*Amministrazione di P.S.*, bensì il fatto che questi, in un certo momento, presti il proprio servizio in uno degli uffici o reparti *sub* lett. a), a prescindere poi dall'attività in concreto espletata.

Sarebbe stato forse più corretto precisare, piuttosto, che le funzioni di pubblica sicurezza sono esercitate da soggetti appartenenti a determinati organismi (*in primis*, ovviamente, le Forze di polizia) in ragione - e nei limiti - della specifica attività dagli stessi svolta, anziché far riferimento ad un criterio generico quale l'appartenenza ad un mero ufficio amministrativo.

La **lettera b)** richiama invece le "*autorità provinciali*" ed il "*personale da esse dipendente nonché dalle autorità locali di pubblica sicurezza*".

Se la prima ipotesi non dà luogo a dubbi, in quanto riferita ad organi dello Stato (tali sono il Prefetto ed il Questore, in virtù delle funzioni pubblicistiche loro attribuite dalla legge), la seconda può dar adito a qualche incertezza: in effetti, una volta esclusi - ad evitare una duplicazione con la lettera c) - i funzionari e gli agenti della Polizia di Stato, in quanto "dipendenti" dal Questore, non resta che il personale della Prefettura-UTG, genericamente inteso.

In via interpretativa, alcuni Autori ritengono opportuno circoscrivere la portata della norma al solo personale che coadiuva il Prefetto nelle sue funzioni di Autorità provinciale di P.S., ma è pur vero che la disposizione di legge è formulata in termini ampi.

A beneficio d'inventario, si ricorda che attualmente sono Autorità provinciali di pubblica sicurezza, secondo un modello organizzativo risalente al 1907 (351), il Prefetto ed il Questore; è inoltre Autorità locale di pubblica sicurezza il funzionario distaccato o, dove questi manca, il Sindaco quale ufficiale di Governo.

(351) Allora, peraltro, il Questore non era un funzionario di polizia, bensì un funzionario civile (inizialmente scelto dai ruoli della magistratura) ausiliario del Prefetto. In particolare il R.D. 30 settembre 1847, n. 798, gli attribuiva un ruolo meramente esecutivo e privo di discrezionalità rispetto all'organo sovraordinato, limitandosi a prevedere che nelle città capoluogo di divisione amministrativa questi affiancasse l'*Intendente generale* operando alle sue dirette dipendenze, al pari degli altri funzionari civili.

Secondo parte della dottrina il personale dei Commissariati distaccati di P.S. rientrerebbe nell'ipotesi *sub a*), mentre i funzionari "dipendenti" dal Sindaco (*recte*, dall'Ente locale) non potrebbero comunque svolgere funzioni atinenti l'*Amministrazione della P.S.* (tranne gli appartenenti alla polizia locale, in determinate circostanze).

Il terzo insieme, *sub lettera c*), comprende gli "*ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza sotto la direzione delle Autorità centrali e provinciali di pubblica sicurezza*".

Per comprendere la portata della norma, occorre porre alcune premesse.

La legge 121/81, pur presentando elementi di novità rispetto alla normativa previgente, sul punto che ci occupa mutua l'impianto organizzativo del TULPS del 1932 (che infatti non ha subito abrogazioni né modifiche, con l'unica eccezione della sottrazione del Questore dalla dipendenza gerarchica nei confronti dei Prefetti, una volta ricondotto a tutti gli effetti nel distinto ruolo dei funzionari di polizia).

Ciò premesso, la lettera c) dà adito a perplessità interpretative.

La qualifica di "*ufficiale o agente di P.S.*" è data da speciali norme di legge, che la riservano ad alcuni soggetti (membri delle diverse Forze di polizia) non in ragione dell'appartenenza ad un'Amministrazione piuttosto che ad un'altra, ovvero allo *status* civile o militare, bensì **in virtù delle funzioni e potestà concretamente esercitate**.

Ai sensi dell'art. 17 del Regio Decreto 31 agosto 1907, n. 690, "*Sono agenti di pubblica sicurezza in servizio permanente i Carabinieri [reali] e le Guardie di città (352)*". Per il successivo art. 18 "*Sono pure agenti di pubblica sicurezza le Guardie di finanza forestali, le Guardie carcerarie, nonché le Guardie campestri, daziarie, boschive, ed altre dei comuni, costituite in forza di regolamenti, deliberati ed approvati nelle forme di legge, e riconosciute dal Prefetto*".

Attualmente, la legge attribuisce la qualità di ufficiale di P.S. agli appartenenti al ruolo dei commissari e dei dirigenti della Polizia di Stato ed agli ufficiali dei Carabinieri. Sono altresì sostituiti ufficiali di P.S. i sostituiti commissari e gli ispettori superiori della Polizia di Stato, i luogotenenti ed i marescialli aiutanti-SUPS dei Carabinieri.

Sono invece considerati agenti di P.S. tutti gli altri appartenenti all'Arma dei Carabinieri, alla Polizia di Stato, alla Guardia di Finanza, al Corpo forestale dello Stato (nei limitati casi in cui venga chiamato a concorrere ai servizi di ordine pubblico) ed ai Vigli del fuoco, nonché alla Polizia penitenziaria in quanto organo deputato al mantenimento dell'ordine pubblico negli Istituti di pena.

Altre categorie residuali ed eventuali sono indicate all'art. 5 del D.P.R.

(352) Il R.D. 2 ottobre 1919, n. 1790 sopprime il *Corpo delle Guardie di città* ed istituì in sua vece quello originariamente denominato *Corpo delle Guardie per la pubblica sicurezza*, da cui indirettamente deriva l'odierna Polizia di Stato.

28 maggio 2001, n. 311, *previo riconoscimento del Prefetto*.

Orbene, in base alla normativa vigente per rientrare nel gruppo *sub c)* dell'art. 3 legge 121/81 occorre avere attribuzioni di P.S. ed essere *contestualmente* sottoposto alla direzione di un'autorità di P.S. (attualmente il Prefetto ed il Questore); il che si verifica (limitatamente al personale non appartenente alla Polizia di Stato che di volta in volta venga eccezionalmente messo a disposizione dell'Autorità di P.S.) a seguito dell'adozione di un'ordinanza di servizio questorile ex art. 37 D.P.R. 782/85.

Se manca anche uno solo dei due requisiti il soggetto non rientra nel gruppo in questione.

Prendiamo in esame il caso di un Carabiniere che presti servizio al corpo di guardia del proprio Comando provinciale: in quanto Carabiniere, egli è agente di P.S., ma non essendo soggetto alla direzione né del Prefetto, né del Questore, né del Sindaco non rientra nell'insieme *sub c)*.

Non solo. Lo stesso Carabiniere non rientra in alcuna delle categorie individuate dall'art. 3 anche quando agisce istituzionalmente di pattuglia per il controllo del territorio (oppure opera in una squadra antiterrorismo, antidroga, etc.) e dunque, formalmente, anche in tali circostanze non svolge funzioni proprie dell'*Amministrazione della P.S.*

Se però un determinato giorno egli viene impiegato in un servizio allo stadio - purché regolamentato con ordinanza del Questore ("*sotto la direzione delle autorità centrali e provinciali di pubblica sicurezza*", come precisa la norma in esame) - viene a soddisfare entrambi i requisiti e dunque rientra tra i soggetti che svolgono le predette funzioni.

Analoga incertezza connota il ruolo del personale delle Forze armate diverse dall'Arma dei Carabinieri che - coerentemente alle linee-guida dell'Unione Europea in materia di sicurezza (cfr. *retro*) - viene impiegato a presidio di determinate aree (353) urbane ed extraurbane per dichiarate ragioni di ordine e sicurezza pubbliche, spesso in pattuglie miste con le Forze dell'ordine.

Anche la lettera *c)* sembra quindi ricalcare, nella sostanza, il limite già evidenziato *sub lett. a)*, in quanto non attribuisce rilevanza decisiva alle *funzioni* esercitate, bensì all'instaurarsi di un rapporto, per quanto provvisorio ed

(353) Si pensi all'operazione "*Vespri Siciliani*" - durata sei anni, dal 25 luglio 1992 all'8 luglio 1998, in appoggio alle Forze di polizia - indubitabilmente di ordine pubblico (e non di mero addestramento a pattugliamenti, come invece avvenuto per la coeva "*Forza Paris*" del luglio 1992 in Sardegna), ovvero alle pattuglie miste istituite in alcune realtà metropolitane dall'estate 2008 (cfr. gli artt. *7-bis* del D.L. 92/2008; 2 del D.L. 151/2008; 24, comma 74, del D.L. 78/2009): a tal fine, ancor oggi circa 4.500 militari dell'Esercito sono dispiegati nei maggiori centri urbani. Più di recente, si consideri la presenza dell'Esercito a presidio dei cantieri TAV della Val Susa ed il prossimo invio nella "Terra dei fuochi" in Calabria. Si veda altresì, in termini generali, l'art. 18 della legge 26 marzo 2001, n. 128, nel combinato disposto con l'art. 13 legge 121/81. Per una rassegna più puntuale, cfr. (peraltro critico) LETIZIA, *Tra richieste di riforma e pulsioni di controriforma*, in AA.VV. (a cura di CARRER), *La Polizia di Stato a trent'anni dalla legge di riforma*, Milano 2014, pp. 307 ss.

occasionale, di para-dipendenza (“*direzione*”, cosa diversa dal coordinamento - cfr. *retro*) da determinati organi amministrativi.

Deve quindi desumersi, da quanto sopra, che **nel sistema individuato dal legislatore del 1981 la più gran parte degli organici di polizia - nella quotidiana attività di repressione dei reati oggetto di denuncia - formalmente non svolgerebbero funzioni di pubblica sicurezza.**

La decisione di riformare l’*Amministrazione della Pubblica Sicurezza* sul finire degli anni ‘70 prese le mosse da un lungo dibattito che si proponeva di assicurare una gestione efficiente del “sistema sicurezza” alla luce del mutato quadro istituzionale, riservando all’Autorità politica (Ministro e Prefetto) le scelte di indirizzo, oltre alla disponibilità, al coordinamento ed al controllo delle Forze sul campo, ed attribuendo invece a queste ultime la concreta esecuzione delle direttive a carattere generale. Nel precedente sistema, ad avviso degli interessati, la dipendenza gerarchica dei dirigenti delle Questure dai Prefetti non avrebbe assicurato una piena espressione delle capacità di settore, determinando per contro un’impropria sovrapposizione tra esercizio di funzioni politiche e concreta attuazione delle stesse (354).

L’obiettivo di una maggior razionalizzazione del sistema incorse però in una duplice improprietà di metodo: da un lato, la scelta di far confluire nel medesimo testo di legge materie tra loro eterogenee (per di più senza suddividerle in maniera rigorosa all’interno dell’articolato normativo); dall’altro, la mancata revisione dell’intera disciplina di settore (pur rappresentata nei lavori preparatori della legge (355)) così da superare il precedente modello organizzativo del TULPS (356).

Mantenendo in larga parte invariata la normativa generale di P.S. (oggetto, tra l’altro, di strutturali censure dell’Alta Corte), con l’unica significativa eccezione di romperne l’equilibrio interno facendo venir meno il monopolio - quale Autorità di P.S. - del rappresentante del Governo, la mancata redistribuzione delle competenze tra i soggetti deputati all’amministrazione della sicurezza sul territorio fa apparire incompiuto - se non incongruo - il sistema tracciato dalla legge 121/81.

Quest’ultimo sconta un vizio di fondo, ovverosia l’aver tentato di innestare una riforma (che nelle intenzioni originarie avrebbe dovuto fondarsi sui principi dell’assoluta parità delle Forze di polizia a competenza generale e del coordinamento delle stesse ad opera di un organo

(354) In argomento, dell’epoca, cfr. LANZARA, *Autogoverno della polizia; precedenti storici dell’autonomia; capacità di auto amministrazione della polizia*, Riv. Polizia 1958, pp. 433 ss.; ID., *Il Prefetto è autorità di p.s. di nome e non di fatto*, in Riv. Polizia 1958, pp. 310 ss.; BONELLI, *Organizzazione delle Forze di polizia*, in Riv. Polizia 1966, pp. 358-359.

(355) Su http://legislature.camera.it/_dati/leg08/lavori/schedela/trovaschedacamera.asp?pdI=895.

(356) Che manteneva una coerenza logica nella misura in cui accentrava in capo ad un organo monocratico e politico (il Prefetto, proiezione territoriale dell’Autorità di governo) il reale potere di *governance* dell’intera materia, accentramento che sembra invece escluso dalla legge 121/81.

“terzo” di indirizzo, il cd. “*Segretariato generale della pubblica sicurezza*”, a composizione interforze e verosimilmente esterno al Ministero dell’Interno) nel solco tracciato dal TULPS, che si fondava su premesse ideologiche del tutto opposte.

Una delle contraddizioni più rilevanti è data dalla figura del Questore, organo che alle ordinarie competenze operativo-logistiche di un dirigente apicale di polizia aggiunge delle inedite attribuzioni burocratico-politiche (357) “ereditate” dalla sua precedente posizione di funzionario *civile* di Prefettura: tali attribuzioni, invero, avrebbero logicamente dovuto venir meno a seguito della radicale separazione (sancita dalla legge 121/81) di tale carica dal rapporto di dipendenza col Prefetto, ma nonostante ciò sono state mantenute poiché previste da una norma di legge non incisa dalla riforma, ossia il TULPS (più altre disposizioni speciali, anche successive).

Va peraltro evidenziato come - una volta “restituite” tali attribuzioni all’Amministrazione *civile* dell’Interno (*i.e.*, alla Prefettura) - verrebbe automaticamente meno ogni obbiettiva ragione di mantenere la qualifica (pur essa risalente al TULPS e priva di corrispondenti a livello internazionale) di *Autorità* (tecnica) provinciale di P.S., seppur solo con funzioni di coordinamento (che, del resto, in base ai principi di diritto in precedenza enunciati a rigore dovrebbero competere solo ad un soggetto “terzo” rispetto agli organi esecutivi, quale appunto il Prefetto, unica vera “*Autorità*” decentrata di P.S.).

A ciò aggiungasi che a tali attribuzioni (si noti, del solo Questore *come organo* e non anche del Corpo di polizia che questi dirige) sono in in gran parte dovuti gli anomali carichi burocratici di Commissariati e Questure, che sottraggono a tali strutture - soprattutto nelle sedi minori - una gran parte della forza operativa.

A ciò aggiungasi una serie di incertezze formali, che portano a confondere l’*Amministrazione di P.S.* (per il fatto che si articola in Prefetture, Questure, Commissariati, etc., mantenendo cioè l’articolazione antecedente il TULPS) con la struttura di una delle Forze di polizia.

Incertezze che il legislatore talvolta ha addirittura amplificato, con l’utilizzo in modo promiscuo delle espressioni “*Amministrazione della pubblica sicurezza*” ed “*ordinamento della Polizia di Stato*”, quasi coincidessero: valga a tal pro l’esempio del D.P.R. 25 ottobre 1981, n. 737 (“*Sanzioni disciplinari per il personale dell’Amministrazione di Pubblica Sicurezza e regolamenta-*

(357) Si pensi, a titolo d’esempio, alle attribuzioni in materia di rilascio di permessi di soggiorno o di provvedimenti di respingimento, le convalide dei certificati comunali di espatrio dei minori, il rilascio delle licenze per il porto di *determinati* tipi di arma (gli altri essendo di competenza del Prefetto) ovvero per l’acquisto, la collezione o la fabbricazione di armi, la ricezione della denuncia di cessioni immobiliari, i controlli amministrativi e disciplinari sugli Istituti privati di vigilanza, l’autorizzazione al trasporto ed all’uso di gas tossici, il rilascio dei passaporti, la ricezione dai datori di lavoro privati della segnalazione di infortuni sul lavoro, nonché di inizio attività per agenzie pubbliche di affari, di recupero crediti, pubblici incanti, pubbliche relazioni e per intermediazioni matrimoniali, etc.

(357 *bis*) Quest’ultimo, invero, non qualificava “*Autorità tecnico/operative di P.S.*” i Comandanti territoriali delle Forze di polizia, proprio perché gli stessi - a differenza del Questore - non facevano parte dell’Amministrazione civile dell’Interno, di talché non potevano configurarsi, formalmente, quali organi della struttura (territoriale) di governo; erano però *funzionalmente* subordinati ad essa, tant’è che il Prefetto, pur non potendo dar loro direttamente degli ordini, poteva pur sempre disporre, all’occorrenza, con ordinanza di necessità.

zione dei relativi procedimenti”, i cui artt. 28 e 30 chiariscono come ci si stia in realtà rivolgendo alla Polizia di Stato) ed ancor più il D.P.R. 28 ottobre 1985, n. 782 (“Approvazione del regolamento di servizio dell’Amministrazione della Pubblica Sicurezza”), che a dispetto del titolo si riferisce espressamente, in ciascun articolo, solo al personale della medesima Forza di polizia (358).

I Dipartimenti (359) dei Ministeri sono articolazioni della struttura del Governo, i cui organi di vertice hanno soprattutto compiti di indirizzo generale: le strutture amministrative che vi dipendono (tra cui anche le Forze di polizia, facenti capo a distinti Dicasteri, essendo la comune dipendenza dal Viminale solo di tipo *funzionale*), sono invece entità esecutive che, come tali, non partecipano delle funzioni di indirizzo politico, cui contribuisce il vertice del Dipartimento nell’esercizio delle sue attribuzioni ausiliarie.

Diversamente da quanto avviene negli altri Paesi europei (o, per meglio dire, negli ordinamenti improntati ai principi giuridici dell’OSCE), **la legge di riforma dell’ordinamento della pubblica sicurezza**, operando sul punto un semplice rinvio all’impianto istituzionale del TULPS, **considera l’Amministrazione della Pubblica Sicurezza - piuttosto che una struttura connotata dalle funzioni concretamente esercitate - una semplice articolazione territoriale in parte del Ministero dell’Interno ed in parte della Polizia di Stato**, amministrativamente suddivisa in Prefetture e Commissariati di polizia.

Il mutato assetto istituzionale dello Stato e delle Autonomie locali avrebbe peraltro potuto suggerire una soluzione “integrata” (tale da permettere ampie forme di decentramento, sul modello delle Forze di prossimità - cfr. *infra*), fondata su requisiti di carattere funzionale ed unificata, a livello centrale, da una superiore struttura tecnico-operativa interforze (sul modello, ad esempio, delle Agenzie di Sicurezza introdotte dalla legge 3 agosto 2007, n. 124), distinta ed indifferente all’ordinamento dei soggetti chiamati all’attuazione delle politiche di sicurezza ivi definite.

Va comunque evidenziato che il legislatore, nei successivi (360) interventi in materia, sembra aver impresso una svolta verso i modelli amministrativi di tipo integrato (o interforze), tentando di ricondurre all’Autorità di indirizzo politico (rappresentata dal Prefetto, a livello provinciale) le principali competenze di settore, oltre alla concreta *disponibilità* delle Forze sul campo: in tal senso va letta la legge 30 dicembre 1991 n. 410 (istitutiva della DIA), per proseguire con il D.L. 23 ottobre 1996, n. 554 (il cui art. 2 introduce il comma 2-bis nella legge 15 gennaio 1991, n. 16 (361)), oltre alle progressive aperture nell’organizzazione della stessa *Direzione Centrale della Polizia Criminale*

(358) A tali esempi va poi aggiunto il dettato dell’art. 31 legge 121/81, in seguito sostituito dall’art. 2 del D.P.R. 208/2001.

(359) Suddivisione organizzativa adesso imposta, in termini generali, dal D.lgs. 300/1999.

(360) A partire dal D.P.R. 11 giugno 1984 n. 423, recante il *Regolamento della Scuola di perfezionamento per le Forze di polizia* (in particolare gli artt. 13 ss.).

(ovverosia, la struttura portante del Dipartimento di P.S.) ed alla già richiamata riforma dei Servizi di Sicurezza dello Stato.

Sotto tale profilo l'impianto organizzativo di questi ultimi appare - anche a seguito della novella dell'agosto 2012 (362) - più coerente con i principi generali di diritto che informano l'ordinamento costituzionale, rispetto a quello, complessivo, della legge 121 e del TULPS: vi si distinguono infatti, con estrema precisione, tre livelli organizzativi e funzionali, ovverosia quello **politico di indirizzo** (nella specie, il Presidente del Consiglio dei Ministri, cui si affiancano il CISR ed il Sottosegretario di Stato delegato), quello di **coordinamento tecnico/amministrativo** (posto in essere dal Dipartimento interforze di riferimento, qui il DIS) ed infine quello **operativo**, dove opera concretamente il personale delle due Agenzie.

Tra il Dipartimento e gli organi esecutivi (AISI ed AISE) non sussiste alcun rapporto gerarchico ma, correttamente, solo una dipendenza funzionale, ladove la gerarchia opera tra l'Autorità politica di indirizzo (il Ministro) e l'organo ausiliario (il Dipartimento).

L'impostazione di fondo della riforma del 2007 appare inoltre più rispondente (rispetto al precedente della legge 121/81, sebbene ancora ampiamente incentrato sulla figura "terza" del Prefetto) ai presupposti della funzione di coordinamento come in precedenza individuati: è infatti evidente che solo un organo terzo ed imparziale rispetto alle "parti in causa" può effettivamente co-

(361) Istitutiva della "Direzione Centrale per i Servizi Antidroga". Il D.L. 554/96 introduce il principio per cui "alla Direzione Centrale è preposto, **secondo un criterio di rotazione**, con i rapporti di dipendenza operanti nell'ambito del Dipartimento della Pubblica Sicurezza **in ragione della funzione esercitata**, un dirigente generale della Polizia di Stato, un generale di divisione dell'Arma dei Carabinieri o un generale di divisione della Guardia di Finanza, che abbia maturato specifica esperienza nel settore". Il testo originario della legge 16/1991 è pubblicato sulla GU n. 16 del 19 gennaio 1991. In argomento, cfr. anche il D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, il Decreto Interministeriale (Interno/Tesoro) del 15 giugno 1991 e la legge 23 dicembre 1996 n. 653. Sotto tali profili, peraltro, **la normativa vigente anteriormente al varo della legge 121/81 appariva forse ancor più rispondente al moderno approccio "integrato"**, com'è vero che l'art. 7 della legge 22 dicembre 1975, n. 685, che poneva direttamente alle dipendenze del Ministro - evidenziandone le funzioni di coordinamento e di indirizzo - l'allora "Ufficio di direzione e di coordinamento dell'attività di polizia volta alla prevenzione e alla repressione del traffico illecito delle sostanze stupefacenti o psicotrope", stabiliva come lo stesso fosse composto da "funzionari o ufficiali designati dalla Direzione generale della pubblica sicurezza, da ufficiali designati dal Comando generale della Guardia di Finanza, dal Comando generale dell'Arma dei Carabinieri, nonché da funzionari designati dal Ministro per la sanità, dal Ministro per la grazia e giustizia e dal Ministro per gli affari esteri".

(362) Con l'eccezione, probabilmente, dei poteri di gestione unitaria accentrata (in capo al DIS, Dipartimento che provvede al coordinamento delle Agenzie) degli approvvigionamenti e dei servizi logistici comuni, adesso previsti dalla nuova lett. n-bis dell'art. 4 comma terzo ("ferme restando le competenze operative dell'AISE e dell'AISI"), ipotesi che, se può essere funzionale per i due organismi di cui si tratta, difficilmente però potrebbe essere estesa anche a strutture complesse ed articolate come le Forze di polizia nazionali, dotate di specialità diverse (tanto più ove si consideri che una di esse - coerentemente con il "modello europeo" di sicurezza - svolge anche compiti militari di Forza armata). Il testo della riforma è contenuto nella legge 7 agosto 2012 n. 133.

ordinarne l'azione in modo trasparente e responsabile, secondo parametri di economicità ed efficienza, fugando così il rischio di perseguire interessi di parte. Ciò vale innanzitutto per gli organi decisionali di vertice (svolgenti potestà ausiliarie ed abilitati a formare e manifestare all'esterno la volontà dell'Ente, venendo con ciò ad incidere sulle scelte governative di indirizzo politico), in posizione di terzietà rispetto ai soggetti chiamati - in esecuzione di tali indirizzi - ad operare sul campo, soggetti che operano in posizione reciproca di assoluta parità, autonomia e dignità istituzionale.

In questi termini, taluni Autori hanno letto nella riforma "ibrida" del Dipartimento di P.S. (in seno al Ministero dell'Interno) un'occasione persa rispetto all'iniziale progetto (363) di creare un Corpo civile di polizia in posizione paritetica all'Arma dei Carabinieri ed alla Guardia di Finanza, accanto all'istituzione di un *Segretario Generale delle Forze di polizia* in veste di organo terzo di coordinamento (364).

Complessivamente, può concordarsi con la dottrina che qualifica l'*Amministrazione della P.S.* come una specie di "contenitore" le cui dimensioni non sono definibili *a priori*, con intuibili ricadute in materia di programmazione ed efficienza: ciò accade, in particolar modo, non tanto per i gruppi *sub a)* e *b)* dell'art. 3 legge 121/81, ma soprattutto per l'insieme *sub c)*: in alcuni momenti essa è composta da un numero notevolissimo di soggetti (ad esempio durante una giornata elettorale), per poi nuovamente decrescere.

Ha dunque dimensioni variabili nel tempo, ed appare altresì di complessa collocazione all'interno dell'ordinamento vigente.

Alcuni soggetti si trovano al centro, presso il *Dipartimento della P.S.*, altri stanno in periferia (come i Sindaci) altri ancora (la maggioranza degli organici di polizia) solo occasionalmente ne esercitano le funzioni, pur appartenendo, in larga parte, ad Istituzioni cui la legge attribuisce competenze generali di polizia ed eventualmente impone (come nel caso dei Carabinieri) lo svolgimento permanente delle funzioni di pubblica sicurezza (365).

Esiste, allo stato attuale, una parte strutturata in uffici (Dipartimento ed altri uffici e reparti *sub art. 3 lett. a)*), una parte organizzata nel sistema delle Autorità provinciali e locali di P.S. (Prefetture, Questure e Commissariati) ed

(363) Nell'ottica dei suoi proponenti, il Corpo civile di polizia sarebbe nato dalla riforma e dalla smilitarizzazione del *Corpo delle Guardie di P.S.*, quale organismo civile dello Stato **incardinato in un'autonoma Direzione generale del Ministero dell'Interno**, diretto dal Capo della Polizia ed articolato sul territorio in Questure e Commissariati. In argomento, cfr. MOSCA, *Profili strutturali del nuovo ordinamento della Polizia italiana*, Latina 1981.

(364) Figura che, nell'intendimento di alcuni promotori, avrebbe rappresentato una sorta di corrispondente - relativamente al settore della sicurezza "interna" - del Segretario Generale della difesa (attualmente disciplinato dagli artt. 41 e 42 del D.lgs. 66/2010).

(365) Per i Carabinieri, ai sensi dell'art. 155 del D.lgs. 15 marzo 2010, n. 66; per le Guardie di Finanza (prive peraltro di competenze generali al di fuori della materia economica e finanziaria), in base all'art. 6 del D.lgs. 19 marzo 2001, n. 68.

una parte variabile che rende l'*Amministrazione della P.S.* simile ad una nebulosa, dai tratti talvolta indistinti.

B.2) IL DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA.

Come già anticipato, l'*Amministrazione della Pubblica Sicurezza* viene talvolta confusa con l'omonimo Dipartimento, se non addirittura con un vero e proprio Corpo di polizia. In realtà, in entrambi i casi si tratta di organismi diversi ma non estranei l'uno all'altro, in quanto legati da un particolare rapporto organizzativo.

L'art. 4 della legge 121 è dedicato al *Dipartimento di Pubblica Sicurezza*, il più importante tra quelli in cui è articolato il Ministero dell'Interno. La norma, in particolare, così dispone:

“Nell'ambito dell'Amministrazione della pubblica sicurezza è istituito il Dipartimento della pubblica sicurezza che provvede, secondo le direttive e gli ordini del Ministro dell'Interno: 1) all'attuazione della politica dell'ordine e della sicurezza pubblica; 2) al coordinamento tecnico-operativo delle Forze di polizia; 3) alla direzione e amministrazione della Polizia di Stato; 4) alla direzione e gestione dei supporti tecnici, anche per le esigenze generali del Ministero dell'Interno”.

A capo del Dipartimento è posto un Prefetto - generalmente uno dei 17 provenienti dal ruolo speciale dei Questori - che assume il contestuale incarico di Capo della Polizia di Stato (art. 5 comma secondo).

L'organizzazione del Dipartimento è prevista al successivo art. 5: *“Il Dipartimento della pubblica sicurezza si articola nei seguenti uffici e direzioni centrali: a) ufficio per il coordinamento e la pianificazione, di cui all'articolo 6; b) ufficio centrale ispettivo; c) direzione centrale della polizia criminale; d) direzione centrale per gli affari generali; e) direzione centrale della polizia di prevenzione; f) direzione centrale per la polizia stradale, ferroviaria, di frontiera e postale; g) direzione centrale del personale; h) direzione centrale per gli istituti di istruzione; i) direzione centrale dei servizi tecnico-logistici e della gestione patrimoniale; l) direzione centrale per i servizi di ragioneria; l-bis) direzione generale di sanità, cui è preposto, il dirigente generale medico del ruolo professionale dei sanitari della Polizia di Stato”.*

A questi va recentemente aggiunta la *DIA - Direzione Investigativa Antimafia*, a composizione interforze, istituita con legge 30 dicembre 1991 n. 410.

Dal combinato disposto delle due norme emerge nuovamente la sovrapposizione tra le articolazioni del Dipartimento in quanto organo ministeriale (una struttura che si basa sulla concreta gestione interforze della pubblica sicurezza, al di là dei limiti casistici dell'art. 3) e quelle che invece attengono all'organizzazione interna della sola Polizia di Stato: il che, oltre a generare confusione nell'interprete, appare poco razionale sia in termini di ottimizzazione delle risorse, sia ai fini del necessario coordinamento sul territorio degli operatori della sicurezza.

Già si è accennato, nella prima parte di questo lavoro, alle perplessità di parte della dottrina circa la rispondenza del sistema vigente alle sollecitazioni contenute nella raccomandazione del Consiglio d'Europa n. 10/2001/REC (cd. "*Codice Etico delle Forze di polizia*"), il cui art. 13 esorta ad attribuire la responsabilità delle scelte di indirizzo in materia di sicurezza ai soli organi di indirizzo politico, quali Autorità "civili" dello Stato, sostanzialmente estromettendo da tale incombenza le Forze di polizia in ragione del loro specifico e distinto ruolo esecutivo e gestionale.

Distinzione che - già recepita nelle linee-guida dell'OSCE (cfr. *retro*) - appartiene in larga parte alle tradizioni costituzionali comuni dei Paesi membri dell'UE.

Il principio di netta separazione della funzione di indirizzo politico da quella amministrativa ha trovato una prima sanzione formale, in Italia, nell'art. 3 del D.lgs. 31 marzo 1998, n. 80; contemporaneamente, attenta dottrina (366) ha evidenziato alcuni aspetti della legge 121 che di fatto porterebbero ad attribuire al vertice del Dipartimento della Pubblica Sicurezza un ruolo (chiaramente politico) di *seconda* Autorità nazionale di P.S., *a latere* (se non prevalente, all'atto pratico) del Ministro dell'Interno. Una proiezione a parti invertite di quanto si verifica a livello provinciale, ivi dovuta alla professionalità della carriera prefettizia, rispetto all'onorarietà delle cariche governative.

In primo luogo, la citata lett. c) dell'art. 3 parla (al plurale) di "... *direzione delle Autorità centrali e provinciali*"; analogamente, l'art. 43, comma ventiquattresimo parla di "... *uffici dipendenti dalle Autorità nazionali e provinciali di P.S.*".

A ciò aggiungasi il fatto che il suddetto organo è definito dalla legge "Direttore generale *della pubblica sicurezza*" e non piuttosto "*del Dipartimento della Pubblica Sicurezza*", per tale preposto alla direzione generale di tutte le attività concernenti la suddetta materia: in virtù di ciò sarebbe logicamente destinato ad esercitare un potere di supremazia su tutte le Autorità provinciali di P.S., compreso il Prefetto, nonostante questi sia diretta espressione fiduciaria di un Potere indubbiamente sovraordinato al suddetto Direttore, quale è quello politico del Governo.

Non si dimentichi, sotto questo aspetto, che a rigore allo stesso Ministro dell'Interno è inibita - in materia - qualsiasi concreta attribuzione di ordine o direzione, potendo agire solo attraverso l'Amministrazione di cui si è detto.

L'art. 4 della legge 121/81 stabilisce che "*nell'ambito dell'Amministrazione di Pubblica Sicurezza è istituito il Dipartimento di Pubblica Sicurezza che provvede secondo le direttive e gli ordini del Ministro dell'Interno*". La norma va letta in connessione all'art. 1 comma secondo, in base al quale "*il Ministro dell'Interno adotta i provvedimenti per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica*".

(366) MOSCA, *Profili strutturali del nuovo ordinamento della Polizia italiana*, cit., p. 70.

Il Ministro dell'Interno, nell'ambito delle sue attribuzioni, può emanare direttive ed ordini; ai sensi dell'art. 2, comunque, “*espleta i propri compiti in materia di ordine e sicurezza pubblica avvalendosi dell'Amministrazione di pubblica sicurezza*”. In quanto articolazione dell'*Amministrazione della pubblica sicurezza*, il Dipartimento non ha competenze (*recte*, potestà) proprie, ma provvede secondo le direttive del Ministro.

Sempre l'art. 4 elenca le competenze del Dipartimento:

1) ai sensi del numero 1, provvede all'attuazione della politica dell'ordine e della sicurezza pubblica, ossia a mettere in pratica le decisioni, in materia, dell'Autorità ministeriale. Se le linee generali della politica dell'ordine e della sicurezza pubblica sono date dal Consiglio dei Ministri, il Ministro dell'Interno, quale Autorità Nazionale di P.S. e responsabile della sicurezza pubblica, adotta i provvedimenti per indicare le specifiche e concrete scelte istituzionali in materia.

Nel sistema previgente la legge 121/81, il Ministro dell'Interno *non* era Autorità nazionale di P.S., e come tale non aveva formalmente alcuna capacità provvedimentale (riservata all'allora *Direzione Generale di P.S.*).

2) Al numero 2 si parla invece di coordinamento tecnico-operativo delle Forze di polizia. Il coordinamento cui è deputato il Dipartimento è diverso da quello che già compete al Ministro dell'Interno, assumendo carattere tecnico operativo: il Dipartimento, dunque, non stabilisce la politica dell'ordine e della sicurezza pubblica, né coordina i compiti o le attività delle Forze di polizia. Il *coordinamento* è un'attribuzione nuova rispetto al sistema previgente, che non comporta compiti di direzione (il che spiega, secondo alcuni Autori, la decisione legislativa - ad evitare equivoci - di mutare la precedente denominazione di “*Direzione Generale*” in quella più neutra di “*Dipartimento*”). I compiti della struttura sono indicati al successivo art. 6.

3) In aggiunta alle precedenti funzioni “*super partes*”, il numero 3 gli attribuisce pure la direzione ed amministrazione della Polizia di Stato, mutuata dalla precedente *Direzione Generale*.

4) Infine, al numero 4, si indicano la direzione e gestione dei supporti tecnici, anche per le esigenze del Ministero dell'Interno. Formalizzata per la prima volta (in precedenza era prevista solamente in via di fatto), non attiene al coordinamento, bensì - come la precedente - al livello di direzione e gestione.

La funzione di coordinamento tecnico-operativo di diverse Forze di polizia (che mantengono - su un piano di parità istituzionale - i rispettivi ordinamenti e dipendenze) è una tipica funzione degli Enti cd. “regolatori” (nel cui ambito rientrano Agenzie specializzate, *Authorities* pubbliche, etc.), necessariamente neutrali - e non semplicemente imparziali - rispetto ai soggetti coordinati (o funzionalmente diretti). Sebbene di “neutralità” non sia possibile parlare, a legislazione vigente, secondo alcuni Autori la legge 121 assicurerebbe comunque un'adeguata separazione dei ruoli - pur con le sovrapposizioni di cui si è in precedenza detto - nel distinguere formalmente gli uffici

del *Dipartimento* che si occupano dell'amministrazione e direzione del personale e delle strutture della Polizia di Stato.

B.3) LE AUTORITÀ PROVINCIALI DI PUBBLICA SICUREZZA.

Il rapporto tra le Autorità di pubblica sicurezza rappresenta uno dei punti nevralgici della legge 121/81, che essendo stata promulgata "a TULPS invariato" ha finito col dar vita, nel corso del tempo, ad un singolare "sistema binario incrociato" recante serie criticità.

Per chiarire la questione, di rado affrontata negli studi di settore, occorre porre alcune premesse di carattere strettamente giuridico.

L'art. 3 del D.P.R. 30 giugno 1972, n. 748 - norma che per la prima volta (367) ordinava la dirigenza dello Stato secondo qualifiche e funzioni proprie - attribuiva ai Ministri una serie di poteri tipici del rapporto gerarchico, quale quello di "annullamento, revoca e riforma di ogni atto adottato da dirigenti entro il termine di quaranta giorni dall'adozione; revoca o modifica, per sopravvenute ragioni di pubblico interesse, degli atti dirigenziali aventi ad oggetto concessioni di durata pluriennale o rinnovabili o prorogabili; decisione dei ricorsi gerarchici sugli atti dei dirigenti; riserva in taluni casi". La regola aveva portata generale e come tale poteva essere derogata solo da disposizioni di legge a carattere speciale: tra queste vi era indubbiamente la normativa disciplinante l'ordinamento della carriera prefettizia, che ancor oggi prevede (368) la possibilità per il Ministro dell'Interno di esercitare una serie di ben più penetranti poteri gerarchici nei confronti degli atti adottati dal Prefetto, cui si aggiunge un distinto rapporto di dipendenza *funzionale* con i Ministri di volta in volta competenti per materia di intervento.

In occasione della riforma dell'ordinamento di P.S. - intervenuta nella vigenza del predetto D.P.R. 748/72 - il legislatore, a differenza di quanto previsto per i Prefetti, non attribuì al Ministro dell'Interno alcuno *specifico potere* di carattere gerarchico nei confronti dei Questori e dei funzionari di polizia, limitandosi a parlare di "responsabilità", "alta direzione", "coordinamento" e "direttive" (artt. 2, 3 e 4): significativamente, del resto, l'unica norma nella quale si parla (peraltro senza una precisa contestualizzazione) di "ordini" dell'Autorità ministeriale - l'art. 4 comma primo - indica genericamente quale destinatario di essi il "*Dipartimento della P.S.*" e non anche i singoli funzionari che ne fan parte, né il suo vertice.

Semplicemente l'art. 65 venne a precisare - stante l'allora vigenza, come già detto, del D.P.R. 748/72 - che "*Gli appartenenti ai ruoli dell'Amministrazione*

(367) Nella specie, il legislatore definiva i dirigenti "*organi con funzioni limitate*".

(368) Si pensi, a tacer d'altro, all'art. 2 comma secondo del TULPS, tuttora in vigore, che attribuisce al Ministro dell'Interno la potestà di decidere il ricorso gerarchico contro i provvedimenti adottati dal Prefetto "*per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica*". Il principio trova conferma nel successivo art. 6.

zione della pubblica sicurezza hanno [generici - ndr] doveri di subordinazione gerarchica nei confronti: a) del Ministro dell'Interno; b) dei Sottosegretari di Stato per l'Interno, quando esercitano, per delega del Ministro, attribuzioni in materia di pubblica sicurezza; c) del Capo della polizia-Direttore generale della pubblica sicurezza. Restano salvi i doveri di subordinazione funzionali degli appartenenti all'Amministrazione della pubblica sicurezza verso il Prefetto e, nei casi previsti dalla legge, verso le altre Autorità dello Stato". A rigore, dunque, la legge 121 formalmente sembrava estendere a tutto il personale dell'Amministrazione di P.S. il vincolo gerarchico che il D.P.R. 748/72 prevedeva per i soli dirigenti, ma a differenza di quest'ultimo non chiariva - e qui sta il punto - in quali forme il Ministro avrebbe potuto esercitarlo.

Per tali ragioni il valore dell'art. 65 era prettamente simbolico, a ribadire cioè che il nuovo assetto dell'Amministrazione della pubblica sicurezza non aveva assunto caratteri autoreferenziali, nonostante il venir meno della subordinazione gerarchica ai Prefetti, poiché i suoi vertici dipendevano ancora fattivamente dall'Autorità di governo (la cd. "Civil Authority").

Questo stato di cose subì però un'alterazione nel momento in cui, anche sotto la spinta del diritto comunitario, il legislatore nazionale iniziò a distinguere sempre più nettamente le funzioni di indirizzo politico da quelle dirigenziali di gestione, quale corollario del principio costituzionale di buona amministrazione ex art. 97 Cost. (369): l'autonomia dirigenziale fu in un primo momento prevista per le sole Amministrazioni non statali (con legge 3 aprile 1990, n. 142), ma di lì a poco divenne regola generale del diritto amministrativo con il D.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 (cd. "prima privatizzazione" del pubblico impiego) e soprattutto con il D.lgs. 31 marzo 1998, n. 80 (cui seguirà il D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, attualmente in vigore).

Venuta meno la maggior parte delle disposizioni del D.P.R. 748/72 per incompatibilità (370) - da ultimo - con quelle del D.lgs. 165/01 (ai sensi dell'art.

(369) La dottrina non ha mancato di evidenziare alcune contraddizioni insite nella stessa Carta Costituzionale riguardo al ruolo gerarchico o meno del Ministro, in *primis* tra gli artt. 95 e 97, laddove il primo afferma che "i Ministri sono responsabili ... individualmente degli atti dei propri dicasteri", con ciò apparentemente optando per un ordinamento amministrativo statale accentrato e gerarchizzato, nel quale il Ministro tiene sotto controllo l'azione burocratica del proprio dicastero. Per contro l'art. 97, nel disporre che "nell'ordinamento dei pubblici uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari", sembrerebbe prevedere una distinzione tra il momento della scelta politica e quello della sua attuazione amministrativa, demandata a funzionari autonomi e responsabili del proprio agire. In questi termini, COLAPIETRO, *Governo e amministrazione (I). La dirigenza pubblica tra imparzialità e indirizzo politico*, Torino 2004, pp. 50-51. In argomento si veda anche il contributo di DAMIANO, *La dirigenza pubblica tra politica e amministrazione*, Napoli 2008 (su http://www.fedoa.unina.it/3447/1/Damiano_Antonio.pdf).

(370) Nel senso dell'immediata abrogazione implicita (ex art. 15 disp. prel. cc. - almeno fin dall'entrata in vigore del D.lgs. 80/1998 - per l'evidente incompatibilità tra i due sistemi) sono la dottrina prevalente e la giurisprudenza. Sul punto, cfr. D'ORTA, *Indirizzo politico-amministrativo. Funzioni e responsabilità*, in AA.VV. (a cura di CARINCI), *Il lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni pubbliche*, Milano 1995, p. 229.

72, comma 1 lett. “b” di quest’ultimo), vennero correlativamente meno gli *specifici* poteri sino a quel momento riconosciuti al Ministro anche nei confronti dei vertici del Dipartimento di P.S.: in effetti l’art. 3 del D.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 fa sì salve eventuali disposizioni speciali dettate per determinate categorie di pubblici funzionari, tra le quali “*le Forze di polizia di Stato, il personale della carriera ... prefettizia*”, ma tale eccezione attualmente permane, in concreto, solo per i Prefetti (in base alle norme speciali che li riguardano) e non anche per il restante personale dell’*Amministrazione di P.S.*, dal momento che - come già evidenziato - l’art. 65 della legge 121/81 in realtà non attribuisce, nei riguardi di quest’ultimo, alcun potere *specifico* e concreto al Ministro.

Una sintesi della materia aiuterà a comprendere la questione.

Nell’ordinamento vigente, l’Autorità di pubblica sicurezza è, ai sensi dell’art. 1 del R.D. 18 giugno 1931, n. 773 (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), un’entità deputata: “*al mantenimento dell’ordine pubblico, alla sicurezza dei cittadini, alla loro incolumità e alla tutela della proprietà; cura l’osservanza delle leggi e dei regolamenti generali e speciali dello Stato, delle province e dei comuni, nonché delle ordinanze delle autorità; presta soccorso nel caso di pubblici e privati infortuni; ... per mezzo dei suoi ufficiali, e a richiesta delle parti, provvede alla bonaria composizione dei dissidi privati*”. Ha dunque il compito di garantire le condizioni di pace sociale, prevenendo i fattori che potenzialmente la minacciano ed eliminando gli stati di turbativa già in atto.

L’Autorità di pubblica sicurezza è una funzione di governo, che si articola a livello nazionale, provinciale e locale.

Le attribuzioni dell’*Autorità nazionale di pubblica sicurezza* sono attualmente esercitate dal Ministro dell’Interno (371), al quale l’art. 1 della legge 1° aprile 1981, n. 121 ha attribuito la responsabilità della tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica. Non può però esercitarle autonomamente ed a propria discrezione, ma deve farlo per il tramite del *Dipartimento della Pubblica Sicurezza*, articolazione del proprio Ministero.

A capo di tale Dipartimento vi è un organo individuale - il Direttore - che formalmente non è qualificato dalla legge come *Autorità* (nazionale) *di P.S.*, ma che di fatto, in ragione del vincolo sopra evidenziato, ha il reale monopolio della materia. Un monopolio accentuato dalla circostanza che per tale organo - unico nell’ordinamento nazionale e probabilmente europeo - non vale il principio generale della separazione tra le funzioni di indirizzo e quelle esecutive.

La stessa persona fisica viene infatti a ricoprire, contemporaneamente e con pienezza di poteri (372), *sia* le funzioni di capo di una singola Forza di polizia (avente cioè attribuzioni esecutive, essendo chiamato con altri a dare attuazione alle linee di indirizzo formate in sede governativa), *sia* quelle di Capo del Dipartimento che tale indirizzo implementa e coordina (*id est*, un organo ausiliario del Ministro e come tale partecipa della predetta attività di indirizzo). Tale compenetrazione di funzioni finisce quindi per attribuirgli - contemporaneamente (e paradossalmente) - il ruolo sia di controllore che di controllato, nel medesimo contesto operativo.

Compenetrazione sottolineata dall’ulteriore circostanza che, in caso di impedimento, il Direttore della P.S. viene sostituito non da uno qualsiasi dei suoi tre vice-capi (che possono

(371) Laddove altri ordinamenti le attribuiscono invece al Capo del Governo, attesa la sua naturale funzione di organo di coordinamento politico-amministrativo.

anche provenire dalla carriera civile prefettizia), ma da quello delegato a dirigere la *Direzione centrale della polizia criminale*, che per legge deve provenire dalla carriera della Polizia di Stato.

Ai sensi del R.D. 6 maggio 1940, n. 635 (*Regolamento per l'esecuzione del TULPS*) l'Autorità di P.S. è poi anche "provinciale e locale": in particolare, le attribuzioni dell'*Autorità provinciale di pubblica sicurezza* sono esercitate dal Prefetto e dal Questore (quest'ultimo solamente sotto il profilo operativo): il Prefetto dipende gerarchicamente dal Ministro dell'Interno, in via diretta, mentre il Questore dipende *funzionalmente* dal Prefetto (quale autorità di pubblica sicurezza, alla pari di tutte le altre Forze di polizia operanti sulla provincia) e gerarchicamente dal *Capo della polizia - Direttore generale della pubblica sicurezza*.

La situazione che ne risulta dà vita al singolare (ed in parte anomalo) schema di rapporti istituzionali che in precedenza è stato definito "binario/incrociato", per le ragioni che seguono: come anticipato, il Prefetto dipende gerarchicamente dal Ministro dell'Interno, in via diretta, mentre il Questore (che non ha un'analoga dipendenza dal Ministro) dipende solo *funzionalmente* dal Prefetto (quale Autorità "generale" di pubblica sicurezza) e gerarchicamente dal Capo della Polizia. Quest'ultimo, però, contestualmente è anche, a sua volta, *Direttore Generale della Pubblica Sicurezza* e, se da un lato la sua dipendenza gerarchica dal Ministro è ormai solo nominale (sia come Capo della Polizia di Stato che come Capo del Dipartimento), dall'altra - pur essendo un organo amministrativo, per quanto di grado apicale - finisce per essere *funzionalmente* (373) sovraordinato (in quanto, seppur non formalmente "Autorità", pur sem-

(372) Entrambi i ruoli sono caratterizzati da piena effettività di poteri: da tale organo-persona fisica dipendono infatti, direttamente, la *Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere*, la *Direzione centrale per le risorse umane*, la *Direzione centrale di sanità*, la *Direzione centrale per gli istituti di istruzione*, la *Direzione centrale dei servizi tecnico-logistici e della gestione patrimoniale*, la *Direzione centrale per i servizi di ragioneria*, l'*Ufficio centrale Interforze per la sicurezza personale*, la *Scuola di perfezionamento per le Forze di polizia* e la *Scuola superiore di polizia*; indirettamente (per il tramite cioè di un vicedirettore generale - Direttore centrale della polizia criminale), la *Direzione centrale della polizia criminale*, l'*Ufficio per il coordinamento e la pianificazione delle Forze di polizia*, l'*Ufficio centrale ispettivo*, la *Direzione centrale anticrimine della Polizia di Stato*, la *Direzione centrale per i servizi antidroga*, la *Direzione investigativa antimafia*, la *Direzione centrale per gli affari generali della Polizia di Stato*, la *Direzione centrale della polizia di prevenzione* e la *Direzione centrale per la polizia stradale, ferroviaria, delle comunicazioni e per i reparti speciali della Polizia di Stato*.

(373) Secondo DI RAIMONDO (*Il sistema della pubblica sicurezza*, Padova 1984, p. 234) non si potrebbe parlare di un rapporto di sovraordinazione (gerarchica) tra il *Direttore generale della pubblica sicurezza* (nonché Capo della Polizia di Stato) e le Autorità provinciali e locali di P.S., dal momento che l'art. 5 della legge 121/81, pur ponendo il primo al vertice dell'*Amministrazione di P.S.*, significativamente non gli attribuisce formalmente la qualifica di Autorità di pubblica sicurezza. Tale ricostruzione, motivata dall'esigenza di sottrarre i Prefetti ad un'anomala inversione dei ruoli (appunto quali subordinati - all'atto pratico - dell'organo di vertice della Polizia), non appare del tutto convincente, poiché finisce per collegare l'esistenza o meno di un rapporto gerarchico (seppur circoscritto a specifici ambiti delle competenze prefettizie) ad un semplice dato nominalistico anziché - come si conviene - all'effettività dei poteri e delle funzioni svolte. Inoltre sembra dimenticare che il Questore - anch'egli Autorità provinciale di P.S. - indubbiamente dipende, gerarchicamente, dal proprio organo apicale, che attualmente coincide anche con il suddetto Direttore generale. Sostiene la tesi della *mera relazione funzionale* DE PAOLA (*Il ruolo del Prefetto nel sistema della sicurezza pubblica*, cit., p. 43), in forza della quale "il Dipartimento si pone come la sede in cui vengono definiti, in conformità all'indirizzo politico, i diversi piani generali

pre “Direttore della Pubblica Sicurezza” a livello nazionale) proprio al Prefetto (quale Autorità “periferica” di P.S.), nonostante questi sia un organo di diretta emanazione del potere politico - del Governo e del Ministro dell’Interno - che in tale veste esercita istituzionalmente un potere di indirizzo (374).

Il Prefetto, infatti, è sì un’*Autorità* di P.S., ma solo a livello provinciale, dunque pur sempre riferita ad un ambito di competenze (politiche ed operative) ridotto rispetto a quello nazionale.

A ciò aggiungasi che lo stesso Ministro dell’Interno non ha un reale potere di direzione nei confronti del Capo del Dipartimento di P.S. (laddove lo ha invece nei confronti del Prefetto, il quale è però, in concreto, subordinato a quest’ultimo) o di autotutela, né è in grado di intervenire direttamente nell’attuazione delle politiche di sicurezza da lui stesso definite, posto che a tal fine deve esclusivamente avvalersi, per legge, proprio del medesimo Dipartimento.

In questi termini, il sistema italiano presenta un’anomalia strutturale assente negli **altri ordinamenti del cd. “gruppo G6”** dell’Unione, che **distinguono tra Autorità di indirizzo** (ricomprendendo in tale categoria, oltre al Ministro competente in materia ed eventuali Sottosegretari di Stato, anche l’organo di vertice operativo dell’*Amministrazione di P.S.*, in ragione delle sue funzioni ausiliarie e di alta amministrazione) **ed apparati operativo/gestionali** (nella specie, le singole Forze dell’ordine ed altre strutture di settore: ad es. Vigili del fuoco, Protezione civile, etc.).

Volendo limitarci ad alcune indicazioni di massima, nell’ordinamento francese il vertice dell’*Amministrazione di P.S.* risiede (art. 3 del *Décret* n. 85-1057 del 2 ottobre 1985 (375)) nel “*Secrétaire général*” del Ministero dell’Interno (un funzionario dell’*Amministrazione civile*, generalmente un Prefetto), che esercita le funzioni di coordinamento dell’insieme dei servizi e delle strutture della sicurezza nazionale, oltre a rilevanti attribuzioni di indirizzo (cfr. commi 5 e 6: “*Il est chargé des affaires politiques. - Il est chargé*

attinenti all’ordine e alla sicurezza pubblica, di cui all’art. 6 della legge n. 121/81 e le relative competenze del Prefetto”. Presupposto della ricostruzione proposta dall’Autore è che il Prefetto non possa considerarsi un elemento organico all’*Amministrazione della P.S.*, pur integrandosi *funzionalmente* e necessariamente in essa: tale (mera) integrazione spiegherebbe il collegamento con il Dipartimento ed il suo vertice. Di conseguenza, in occasione “*dell’elaborazione dei Piani, il Capo della Polizia potrà influire sull’azione dei Prefetti, che dovranno attenersi alle direttive da questi impartite per la loro corretta esecuzione in provincia. Tuttavia, questo potere del Capo della polizia non potrà menomare la competenza del Prefetto riguardo all’attuazione dell’indirizzo politico governativo a livello provinciale*”.

(374) Sempre DE PAOLA (*op. ult. cit.*, p. 40) rileva che la “*politicità*” del Prefetto non si traduce in un autonomo potere di elaborazione dell’indirizzo politico, che in materia di pubblica sicurezza spetta esclusivamente al Consiglio dei Ministri ed al Ministro dell’Interno. Per “*politicità*” dovrebbe piuttosto intendersi una competenza generale di attuazione di tale indirizzo, che non si estrinsechi in una mera esecuzione delle direttive degli organi politici, quanto piuttosto nell’interpretazione dello stesso e nella traduzione in atti d’indirizzo per le Forze di polizia, alla luce delle specificità della realtà locale.

(375) Su http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=2903D196155A93581F50EF789D0DB5CF.tpdjo15v_1?cidTexte=LEGITEXT000006064688&dateTexte=20121231.

de coordonner la politique du Ministère de l'Intérieur en matière de titres sécurisés ...”), totalmente distinto dai vertici e dalle strutture delle Forze di polizia a carattere generalista (*Police Nationale e Gendarmerie Nationale*: artt. 5 e 5-bis), che da questi neppure dipendono.

In Spagna, l'organo amministrativo di vertice è la *Secretaría de Estado de Seguridad*, anch'essa separata (ai sensi dell'art. 1, comma sesto, lett. “a” del *Real Decreto* n. 400 del 7 febbraio 2012 (376)) dalle strutture e dai vertici (tra loro autonomi) delle due Forze di polizia generaliste, che fanno invece capo alle distinte (377) ed equiordinate “*Dirección General de la Policía*” e “*Dirección General de la Guardia Civil*”: cfr. gli artt. 3 e 4, nonché la “*Disposición adicional cuarta*” e “*quinta - lett. c*” e la “*Disposición transitoria tercera*”), analogamente agli ulteriori servizi del settore sicurezza (si veda l'art. 11 per la “*Protección Civil y Emergencias*” e l'art. 5 relativamente alla “*Secretaría General de Instituciones Penitenciarias*”).

Il *Secretario de Estado de Seguridad*, ai sensi dell'art. 2, anch'esso (come già in Francia (378)) un funzionario dell'Amministrazione civile posto all'immediata dipendenza gerarchica del Ministro dell'Interno, ha parimenti compiti di “*dirección, coordinación y supervisión*” delle strutture ed organismi della pubblica sicurezza nazionale (379): attraverso tale *Secretaría* il Ministro dell'Interno svolge anche le proprie funzioni istituzionali di coordinamento (art. 2 comma quinto: “*Está adscrita al Ministerio del Interior, a través de la Secretaría de Estado de Seguridad, la Comisión Ejecutiva de Coordinación, como órgano estratégico de coordinación ejecutiva de dicha Secretaría de Estado*”).

Anche nei sistemi tedesco (380) ed inglese, la cui organizzazione federale

(376) Testo consolidato su <http://www.boe.es/boe/dias/2012/02/18/pdfs/BOE-A-2012-2396.pdf>.

(377) Il tentativo di unificare i vertici delle due Direzioni generali (con *Real Decreto* n. 991/2006), nella dichiarata prospettiva di conseguire ipotetiche riduzioni di spesa, dopo circa sei anni venne abbandonato per ritornare al precedente regime, reintrodotta con il *Real Decreto* n. 400 del 7 febbraio 2012, causa le gravi inefficienze cui la novella aveva dato - in concreto - origine.

(378) Anche ex art. 4 del *Décret* n. 2012-771 del 24 maggio 2012, relativo alle attribuzioni del Ministro dell'Interno.

(379) Precisamente, il comma 1 lett. b) dell'art. 2 attribuisce al vertice dell'Amministrazione di P.S. spagnola “*L'esercizio del comando delle Forze e dei Corpi di sicurezza dello Stato, il coordinamento e il monitoraggio dei servizi e delle missioni di loro competenze*” (testualmente: “*El ejercicio del mando de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, la coordinación y la supervisión de los servicios y misiones que les corresponden*”). Occorre ricordare, al proposito, che la Spagna presenta un ordinamento con fortissime autonomie territoriali che giustificano - in un'ottica di equilibrio istituzionale - un così marcato accentramento operativo delle funzioni nazionali di sicurezza: tra le attribuzioni della *Secretaría de Estado de Seguridad* vi sono inoltre le classiche incombenze di indirizzo politico, individuate dal comma terzo, p.to 1, della medesima norma nei termini che seguono: “*Desarrollar estrategias específicas de lucha contra la criminalidad y elaborar planes conjuntos de actuación en materia de seguridad ciudadana, coordinando la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en este ámbito, así como de éstos con las Policías Autonómicas y Policías Locales*”.

(380) Per un'introduzione, cfr. DUQUE QUICIOS, *Modelo de seguridad aleman*, in *Cuadernos de la Guardia Civil XXXVII/2008*, pp. 35 ss..

delle Forze dell'ordine è oltremodo complessa (cfr. la prima parte di questo lavoro, nota 53), vi è una netta distinzione tra le competenze dell'*Amministrazione di P.S.* e le strutture operative che ne fanno parte o che comunque vi collaborano: in Germania le principali funzioni federali fanno capo al "Dipartimento-ÖS" ("*Abteilung Öffentliche Sicherheit*") del Ministero dell'Interno (381), retto da un Segretario di Stato (382) e da cui dipendono anche la *Bundeskriminalamt* nonché i servizi dell'antiterrorismo. Svolge inoltre le funzioni di coordinamento tra le numerose Forze dell'ordine operanti nel territorio federale e tra queste e le Agenzie strumentali dell'UE.

A sua volta, il diverso ed autonomo "*Dipartimento-B*" ("*Abteilung Bundespolizei*") - facente comunque capo al medesimo Segretario di Stato - supervisiona e gestisce le operazioni della Polizia federale (*Bundespolizei*) nonché (con funzioni di coordinamento e controllo) le "*Unità miste di pronto intervento*" ("*Bereitschaftspolizei*").

Anche nel modello tedesco (sia a livello federale che di singoli *Länder*) si dà atto della compartecipazione degli organismi di vertice dell'*Amministrazione della Pubblica Sicurezza* (383) alle funzioni di indirizzo politico (resa ancor più esplicita dal fatto che a tali strutture sono direttamente preposti dei Segretari di Stato di nomina politica), derivandone come conseguenza la netta separazione rispetto alle strutture aventi carattere operativo (tra cui le Forze dell'ordine e gli apparati di sicurezza).

In termini strettamente giuridici, la base normativa del sistema operativo della pubblica sicurezza federale tedesca è data da sette testi organici di legge: 1) la "*Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten - BKAG*" [cd. "*Bundeskriminalamtsgesetz*" (384)]; 2) la "*Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz - BVerfSchG*" [cd. "*Bundesverfassungsschutzgesetz*" (385)]; 3) la "*Gesetz über die Bun-*

(381) Cfr. http://www.bmi.bund.de/DE/Ministerium/Struktur-Abteilungen/struktur-abteilungen_node.html.

(382) Proveniente dai ruoli dell'Amministrazione civile dello Stato (ad es. un magistrato) o anche un politico di carriera.

(383) "*State secretaries are the highest-ranking civil servants in a federal Ministry. They are responsible for ensuring that the Ministry is able to carry out its tasks in line with the Minister's directions and guidance; they also represent the minister as head of this supreme federal authority within the Ministry and beyond. Because this position requires a high level of agreement with the minister's policy and subject-related objectives, State secretaries are "political" civil servants, that is, the Federal President may suspend their appointment at any time following the recommendation of the Federal Minister, who does not need to provide any reasons for this recommendation*" (così nell'introduzione del portale istituzionale del BMI - *Bundesministerium des Innern*, novembre 2013).

(384) Testo consolidato su http://www.gesetze-im-internet.de/bkag_1997/index.html. Si tratta della legge su ordinamento e funzioni della polizia criminale federale e sulla cooperazione tra questa e le autonome polizie criminali dei singoli *Länder*. Cfr. AHLF-DAUB-LERSCH-STÖRZER, *Bundeskriminalamtgesetz* (BKAG), *Kommentar*, Stuttgart 2000.

despolizei - BpolG” [cd. “*Bundespolizeigesetz*” (386)]; 4) la “*Vereinsgesetz - VereinsG*” (387); 5) la “*Waffengesetz - WaffG*” (388); 6) la “*Gesetz über explosionsgefährliche Stoffe - Sprengstoffgesetz*.” [cd. “*SprengG*” - (389)] e 7) la “*Zollfahndungsdienstgesetz - ZFdG*” (390). A loro volta, i singoli *Länder* hanno competenze legislative esclusive in merito all’ordinamento della pubblica sicurezza “interna”, distinta - seppur con essa coordinata - da quella federale (391).

La struttura dell’apparato operativo di polizia riflette quella federale dello Stato, nella quale la maggior parte delle competenze (comprese quelle di pubblica sicurezza) appartiene ai singoli *Länder*, residuando alla Federazione solamente la cura degli affari esteri, del Tesoro, delle Forze armate e della protezione delle frontiere, settori cui si sono recentemente aggiunti il controllo e la sicurezza degli aeroporti e delle stazioni ferroviarie, la lotta alla delin-

(385) Testo consolidato su <http://www.gesetze-im-internet.de/bverfsg/BjNR029700990.html>. Legge sull’*Ufficio federale per la protezione dell’ordinamento costituzionale* e sulla collaborazione tra i Governi federale e dei singoli *Länder* in materia. In argomento cfr. KROGER, *Bundesverfassungsschutzgesetz*, München 1995.

(386) Testo consolidato su http://www.gesetze-im-internet.de/bgsg_1994/BjNR297900994.html. Si tratta della legge che istituisce e regola la *Bundespolizei* (o “Polizia federale”, specializzata in antiterrorismo ed ordine pubblico, nata dall’incorporazione della precedente Polizia di frontiera). In merito si vedano DREWES-MALMBERG-WALTER, *Bundespolizeigesetz BPolG. Zwangsamwendung nach Bundesrecht VwVG/UZwG*, Stuttgart 2010.

(387) Su <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/vereinsg/gesamt.pdf>. È la legge federale sulla libertà di associazione, emendata nel 2007. Cfr. anche <http://www.gesetze-im-internet.de/vereinsg/index.html>. Si veda ERBS-KOHLHAAS, *Strafrechtliche Nebengesetze. Kommentar*, München 2012.

(388) Testo consolidato su http://www.gesetze-im-internet.de/waffg_2002/index.html. Legge federale sulle armi. Si vedano BUSCHE, *Kompendium Waffensachkunde*, Kiel 2009 ed HELLER-SOSCHINKA, *Waffenrecht. Handbuch für die Praxis*, München 2008. Cfr. anche <http://www.gesetze-im-internet.de/awaffv/index.html>.

(389) Testo consolidato su http://www.gesetze-im-internet.de/sprengg_1976. Legge federale sulle sostanze esplosive. In argomento STEINDORF-PAPSTHART, *Waffenrecht: Waffengesetz, Sprengstoffgesetz, Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen und Durchführungsvorschriften*, München 2012.

(390) Testo consolidato su <http://www.gesetze-im-internet.de/zfdg/index.html>. Legge federale sui servizi di investigazione doganale. In argomento cfr. FEHN-LENZ, *Zollfahndungsdienstgesetz (ZFdG): Handkommentar*, Baden-Baden 2003.

(391) *Bayerischen Polizei* (PAG); *Bayerisches Landesstraf- und Verordnungsgesetz* (LStVG); **Berlin**: *Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz* (ASOG Bln); **Brandenburg**: *Brandenburgisches Polizeigesetz* (BbgPolG); **Bremen**: *Bremisches Polizeigesetz*; **Hamburg**: *Hamburger Sicherheits- und Ordnungsgesetz* (SOG); **Hessen**: *Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung* (HSOG); **Mecklenburg-Vorpommern**: *Sicherheits- und Ordnungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (SOG M-V)*; **Niedersachsen**: *Niedersächsisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung* (Nds. SOG); **Nordrhein-Westfalen**: *Nordrhein-Westfälisches Polizeigesetz* (PolG NRW); *Ordnungsbehördengesetz* (OBG NRW); **Rheinland-Pfalz**: *Rheinland-Pfälzisches Polizei- und Ordnungsbehördengesetz* (POG); **Saarland**: *Saarländisches Polizeigesetz* (SPolG); **Sachsen**: *Sächsisches Polizeigesetz* (SächsPolG); **Sachsen-Anhalt**: *Sachsen-Anhaltisches Sicherheits- und Ordnungsgesetz* (SOG LSA); **Schleswig-Holstein**: *Schleswig-Holsteinisches Landesverwaltungs-gesetz* (LVwG); **Thüringen**: *Thüringer Polizei-aufgabengesetz* (unitamente al par. 17 del *Thüringer Ordnungsbehördengesetz*). Testi consolidati sui singoli portali istituzionali, raccolti nell’archivio <http://www.justiz-und-recht.de/Gesetze/landesrecht.html>.

quenza organizzata, al traffico di stupefacenti ed al terrorismo (392).

Due sono le caratteristiche del sistema di polizia tedesco, la separazione verticale dei poteri e l'assoluta autonomia dei *Länder* nelle proprie decisioni di indirizzo (393): correlativamente, a fronte di una normativa processual-penalistica unitaria data a livello federale, che detta la disciplina da seguire nel contrasto alle attività criminali (in particolare, le regole dell'attività investigativa di polizia), ogni *Land* approva un'autonoma legge (amministrativa) organica di polizia (*Polizeigesten*) che disciplina missioni, competenze, funzioni ed organizzazione di ciascuna delle proprie Forze dell'ordine.

Nel Regno Unito, a livello "centrale" si colloca l'*Home Office* (già "*Home Department*", corrispondente al Ministero dell'Interno (394)) e retto da un "*Home Secretary*" (equivalente del Ministro) supportato da un "*Permanent Secretary*" (funzionario di carriera dell'Amministrazione civile) e da alcuni "*Ministers*" (Sottosegretari di Stato, di provenienza politica) preposti alle singole Direzioni generali ed Agenzie in cui si articola l'*Amministrazione di P.S.*

Anche questo sistema prevede una netta distinzione tra gli organismi di indirizzo e le singole strutture di polizia, ad essi sottordinate.

A differenza della maggior parte degli altri modelli europei (strutturati su una pluralità di Forze di polizia, tra loro autonome ed equiordinate nel rapporto di dipendenza funzionale dall'Autorità di governo), quello polacco viene invece generalmente ricondotto ad uno schema "monistico", fondato cioè su un'unica Forza di polizia a competenza generale (o, per meglio dire, "integrale"), ripartita al suo interno in una pluralità di Reparti e Specialità dotati di autonomia operativa più o meno marcata.

Tale presupposto non è però corretto, poiché anche il "sistema sicurezza" polacco è articolato secondo una pluralità di Forze dell'ordine, tra loro autonome: in particolare - oltre alla più nota *Policja* civile - la Guardia di frontiera (*Stráž Graniczna/SG*, il cui ordinamento venne inizialmente dato dalla legge 12 ottobre 1990 (395)) e l'Ufficio per la sicurezza del Governo (*Biuro Ochrony*

(392) La Costituzione, peraltro, attribuisce alla Federazione ulteriori competenze, quali quelle di polizia giudiziaria, la difesa dell'integrità dello Stato, quella delle frontiere ed il contrasto alla delinquenza internazionale, laddove sia idonea a compromettere gli interessi comuni federali.

(393) Unico elemento "unificatore", la formazione comune dei quadri superiori delle varie Forze dell'ordine (appena il 2% del totale degli organici) presso i medesimi centri di istruzione (in particolare, l'Accademia di polizia di Hilltrup).

(394) Si veda il portale istituzionale <http://www.homeoffice.gov.uk/about-us/our-organisation>. Per una sinottica rassegna in materia, cfr. FORD, *ACPO UK Police Directory*, Hove 2014. Elementi di interesse si possono trarre anche dal rapporto *The Strategic Policing Requirement*, HMIC/London 2014.

(395) Pubblicata su Dz.U. 1990, n. 78 voce 462, quindi - con emendamenti - su Dz.U. 2005, n. 234, voce 1997 (l'ultima modifica risale al 2009: cfr. Dz.U. 2009, n. 168, voce 1323). Testo consolidato su <http://isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU19900780462&type=3>. Le attribuzioni di tale Corpo (autonomo e non una Specialità della polizia civile, com'è invece il caso della Polizia di frontiera italiana) sono analoghe, sotto diversi profili, a quelle originarie della Guardia di Finanza (prevenzione e repressione dei reati fiscali, etc.). Pur giuridicamente qualificabile come Forza di polizia a *status* civile, a dif-

Rządu / BOR, regolamentato da ultimo con legge 16 marzo 2001 (396)), peraltro non inquadrabile come Forza di polizia, a differenza dell'*ABV - Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego* (397). Ad esse vanno poi aggiunte la *Straż Ochrony Kolei* (polizia ferroviaria), a competenza specialistica e *status* paramilitare (398), la *Śłużba Celna* (polizia doganale, dipendente dal Ministero delle Finanze (399)) e l'*Inspekcja Transportu Drogowego* (equivalente della polizia stradale (400)).

Considerazione a parte merita infine la *Śłużba Więzienna* (polizia penitenziaria), dipendente dal Ministero della Giustizia, la cui disciplina ordinamentale riposa nella legge 9 aprile 2010 (401), che nell'ordinamento polacco - in deroga agli ordinari *standard* internazionali - viene espressamente qualificata come Corpo armato (di polizia, in ragione delle sue attribuzioni di pubblica sicurezza (402)).

L'autonomia istituzionale delle diverse Forze trova una prima sanzione nell'art. 14, commi 4 e 5, del Testo Unico del 6 aprile 1990 (403) sulla polizia statale, laddove si precisa che (solo) *in via eccezionale* quest'ultima può avvalersi, per la propria attività, anche dei riscontri informativi della SG e dei servizi interni di sicurezza, trattandosi di strutture preposte alla cura di propri obiettivi specifici.

Riscontri informativi, val la pena precisare, che sono attualmente gestiti

ferenza degli altri Corpi fa uso di gradi di tipo militare. Altre autonome Forze di polizia di frontiera europee sono, a titolo d'esempio, la *Derzhavna Prykordonna Sluzhba* ucraina (a statuto militare), la *Rajavartiolaitos* finlandese (a statuto militare), la *Határórség* ungherese, la *Politsei- ja Piirivalveamet* estone, la *Politiia de Frontieră* rumena, la *UK Border Agency (UKBA)* britannica, etc. Tutte fanno riferimento, a livello di Unione Europea, al FRONTEX.

(396) In precedenza questo organismo era disciplinato in via autonoma con legge 22 dicembre 1999, avente ad oggetto la temporanea subordinazione - a tal fine - di alcune unità militari, separate dalle strutture della *Policja* civile.

(397) Seppur dotata di personale in uniforme, si tratta in realtà di un'Agenzia di sicurezza, istituita con l. 24/5/2002 (su Dz.U. 2010, n. 29 voce 154 - <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20100290154>).

(398) Cfr. sito istituzionale <http://www.kgsok.pl/>. È regolamentata dalla legge sul trasporto ferroviario, in Dz.U. 2003 n. 86, voce 789 (<http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20030860789>).

(399) Polizia istituita con legge 24 luglio 1999 (su Dz.U. 1999, n. 72 voce 802 - <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19990720802>).

(400) Istituita con legge 6 settembre 2001 sul trasporto su strada, dipende dal Ministero delle Infrastrutture (maggiori dettagli sul sito istituzionale <http://www.gitd.gov.pl/>).

(401) La disciplina ordinamentale della *Śłużba Więzienna* è pubblicata in Dz.U. 2010, n. 79 voce 523 (<http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20100790523>).

(402) Testualmente, l'art. 1 della legge 9 aprile 2010 così recita: "*Śłużba Więzienna jest umundurowaną i uzbrojoną formacją apolityczną podległą Ministrowi Sprawiedliwości, posiadającą własną strukturę organizacyjną*" ("la Polizia penitenziaria è una formazione armata ed in uniforme alle dipendenze del Ministero della Giustizia, con propria struttura organizzativa"). A sua volta, l'art. 2, comma 2 n. 6 attribuisce a tale Corpo - tra l'altro - il compito di mantenere, in ambito carcerario, l'ordine e la sicurezza pubblici ("*zapewnienie w zakładach karnych i aresztach śledczych porządku i bezpieczeństwa*").

(403) Pubblicato su Dz.U. 2002, n. 7 voce 58 (versione emendata): testo consolidato su <http://isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU20020070058&type=3>

da una struttura centrale interforze, il “*Krajowe Centrum Informacji Kryminalnej*” (KCIK (404)), deputato a svolgere una fondamentale funzione di raccolta, elaborazione e comunicazione dei dati e delle informazioni di carattere penale, quale organismo terzo di coordinamento operativo.

Tutte e tre le strutture (unitamente alle due Agenzie di sicurezza, interna ed esterna, poste alle dirette dipendenze del Primo Ministro anche sotto il profilo gerarchico) sono formalmente subordinate al Capo del Governo, che ne nomina i vertici. Intercorre invece una dipendenza *funzionale* con il Ministro dell’Interno, per ragioni eminentemente operative, fermo restando che la competenza a definire obiettivi e linee-guida in materia di sicurezza interna ed esterna del Paese spetta solamente al Consiglio dei Ministri (art. 146, par 4, p.tti 7 e 8).

In particolare, in base al *Decreto* del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 248 del 18 novembre 2011 (405), l’esercizio delle funzioni generali in materia di pubblica sicurezza, individuate dalla legge 21 giugno 1996, n. 421 (406), viene affidato (di fatto, una sorta di delega) al neo-istituito Ministero dell’Interno (in precedenza “*Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji*”) che a tal pro si avvale, ai fini operativi e pianificatori, di un apposito Dipartimento amministrativo (“*Działem Administracji Rządowej - Sprawy Wewnętrzne*”) le cui attribuzioni sono previste all’art. 29 della legge 4 settembre 1997 (407): tra queste, in particolare, la protezione della sicurezza e dell’ordine pubblico (“*ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*”), concretamente svolta con il concorso di una serie di strutture operative (tra cui il Comando in Capo della Polizia interna (408), quello della Polizia di frontiera (409) e dei Vigili del fuoco, nonché la Direzione della Difesa Civile Nazionale), tra loro autonome ed equiordinate.

Così come in altri ordinamenti europei, anche nel sistema polacco, per assicurare un sostanziale equilibrio tra le Forze, queste vengono formalmente subordinate non ad uno specifico Ministro, bensì direttamente al Capo del Governo.

Per contro, non vi è un organismo centrale che coordini le attività di tutti i servizi: ad esempio, la *Policja*, la Guardia di frontiera e l’Ufficio per la sicu-

(404) Istituito ai sensi della legge 6 luglio 2001 (su Dz.U. 2001, n. 154, voce 1800). Per l’accessibilità a questo servizio anche da parte della gendarmeria, l’art. 40-a del relativo Testo Unico prevede che “*la Polizia militare può, nella misura necessaria per svolgere le sue funzioni di legge, far uso delle informazioni raccolte dal Centro Nazionale Informazioni Criminali*” (“*Żandarmeria Wojskowa może, w zakresie koniecznym do wykonywania jej zadań ustawowych, korzystać z informacji kryminalnej zgromadzonej w Krajowym Centrum Informacji Kryminalnych*”).

(405) Testo consolidato su <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20112481491>.

(406) Testo consolidato su <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19961060491>.

(407) Testo consolidato su <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20070650437>.

(408) La cui disciplina ordinamentale è data, da ultimo, dal Testo Unico 14 ottobre 2011 n. 1687 (su <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20112871687>).

(409) La cui disciplina ordinamentale è data, da ultimo, dal T.U. 11 maggio 2011, n. 675 su <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU2011160675>.

rezza del Governo fanno riferimento al Ministro dell'Interno, mentre i due servizi di sicurezza (interna ed estera) nati dalla divisione dell'ex-Ufficio di protezione dello Stato (*Urząd Ochrony Państwa - UOP*), sino al 2002 (410) alle dipendenze del Ministero dell'Interno, rispondono adesso direttamente al Primo Ministro e sono coordinati, nello svolgimento della loro attività, da un apposito *Comitato* costituito in seno al Consiglio dei Ministri (cui l'art. 146 cit. della Costituzione attribuisce collegialmente la competenza a definire la politica di sicurezza dello Stato (411)).

La Gendarmeria, infine, nelle ipotesi in cui concorre al mantenimento dell'ordine pubblico al di fuori della compagine militare, se da un lato viene a partecipare di tutte le potestà attribuite *ex lege* alla *funzione* di polizia civile, mantiene pur sempre la propria specificità ordinamentale e di stato (412), anche quanto a dipendenza funzionale e gerarchica.

L'assenza di un organismo centrale di coordinamento verrebbe però in qualche modo "attenuata" dall'attività svolta dal *Consiglio sulla Sicurezza nazionale*, istituito presso il Consiglio dei Ministri ed esercitante funzioni (prevalentemente consultive) in materia di programmazione, supervisione e coordinamento delle attività dei due Servizi di sicurezza nazionali, dei servizi segreti militari (*Wojskowe Służby Informacyjne - WSI*), della polizia statale, della Guardia di frontiera e della gendarmeria (in breve, dei principali soggetti che esercitano funzioni di pubblica sicurezza (413)).

(410) Con l'intervento della legge di riforma del 24 maggio 2002 (pubblicata su Dz.U. 2002, n. 74 voce 676).

(411) Su Dz.U. n. 78 voce 483. Testualmente, "*W zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach Rada Ministrów w szczególności: ... 7) zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny; 8) zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa; ...*" (trad. "Nell'ambito e secondo i principi definiti dalla Costituzione e dalle leggi, il Consiglio dei Ministri in particolare ... assicura la sicurezza interna dello Stato e l'ordine pubblico; 8. assicura la sicurezza esterna dello Stato").

(412) Da un lato, infatti, l'art. 18/a del Testo Unico sulla Polizia statale del 6 aprile 1990 (cit.) prevede che la gendarmeria venga ad assumere le potestà tipiche della polizia civile su disposizione del Primo Ministro (previo concerto dei Ministri dell'Interno e della Difesa); dall'altro, l'art. 66 del Testo Unico sull'ordinamento della Gendarmeria nazionale (legge 24 agosto 2001, pubblicata in Dz.U. 2001, n. 123 voce 1353 - testo su <http://isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU20011231353&type=3>) stabilisce in termini generali che "*L'art. 76 della legge 4 settembre 1997 sull'organizzazione del Governo (Dz.U. 1999, n. 82 voce 928) è sostituito dal seguente: «Il Presidente del Consiglio, su richiesta del Ministro degli Affari Interni, del Ministro della Difesa nazionale del Capo dell'Ufficio per la Sicurezza dello Stato [nel 2002 l'Agenzia è stata divisa in due autonomi servizi (segreti) per la sicurezza interna ed esterna - ndr] dispone, con decreto, la ripartizione delle competenze tra la Polizia, l'Ufficio per la sicurezza del Governo, la Guardia costiera, la Polizia di frontiera, l'Autorità nazionale di protezione civile, la Gendarmeria nazionale, le Forze dell'ordine ed i servizi di sicurezza, unitamente alle modalità della loro cooperazione»*".

(413) Per quanto concerne, in particolare, il coordinamento della gendarmeria polacca con le altre Forze dell'ordine si richiama l'art. 14 del Testo Unico sull'ordinamento della Gendarmeria nazionale, ai sensi del quale quest'ultima, nello svolgimento delle sue funzioni (di cui al precedente art. 4) interagisce con l'Agenzia per la sicurezza interna, la Polizia civile, le Guardie di frontiera, le Autorità doganali, quelle di controllo, etc.. Modalità e portata di tale interazione vengono definite con apposito regolamento del Presidente del Consiglio dei Ministri (art. 14 comma 2).

In ragione delle sue attribuzioni (in particolare, nel rendere i richiesti pareri tecnico/consultivi sui disegni di legge inerenti la sicurezza dello Stato, con particolare accento sulle forme di cooperazione tra le Forze dell'ordine nazionali), il *Consiglio* partecipa della funzione di indirizzo politico e di alta amministrazione (quest'ultima legata soprattutto alla nomina dei responsabili dei servizi di sicurezza).

Il *Consiglio* è composto dal Primo Ministro, da un Segretario del Consiglio, dal Ministro degli Affari Interni e dell'Amministrazione, dal Ministro degli Affari Esteri, dal Ministro della Difesa Nazionale, dal Ministro delle Finanze, dal Capo del Ufficio presidenziale per la sicurezza nazionale (BBN), dai vertici dei servizi segreti (ABW, AW e WSI), nonché dal Presidente del Comitato parlamentare per i servizi di sicurezza. Il Presidente della Repubblica può delegare un proprio rappresentante a partecipare alle riunioni del *Consiglio*.

Sotto molti profili affine al sistema polacco, anche l'ordinamento lituano distingue in modo rigido le strutture operative dagli organi ausiliari del Governo (*in primis* il "*Dipartimento dell'Amministrazione Interna*"), cui spettano funzioni di coordinamento e controllo - seppur non così marcate come altrove - e dunque di sovraordinazione (funzionale) agli organi di vertice delle prime.

Tra gli organismi con competenze di pubblica sicurezza vanno indicati i "servizi di sicurezza" propriamente detti (VSD e SIT, quest'ultimo deputato alla lotta alla corruzione nella Pubblica amministrazione), che nel sistema lituano non sono subordinati alle contingenti maggioranze di governo, dipendendo direttamente dal Presidente della Repubblica (nella sua qualità di Capo dello Stato, carica tendenzialmente stabile e "terza" rispetto all'Esecutivo, non essendo la Lituania una Repubblica presidenziale (414)) e dal Parlamento; ad essi si affiancano le Forze di polizia tradizionalmente dette (cinque più la gendarmeria, che ha però limitate competenze di polizia civile), ovvero la *Lietuvos Policija* (a competenza generale, articolata sui tre settori di polizia criminale, polizia stradale e polizia di sicurezza (415)), il VSAT (*Valstybės sienos apsaugos tarnyba* - Servizio di protezione delle frontiere, Corpo a *status* militare funzionalmente dipendente dal Ministero dell'Interno (416)), il VPGT (in realtà un servizio di protezione civile a tutti gli effetti, non limitato alla

(414) Il VSD è disciplinato dalla legge 20 gennaio 1994 e posto alle dirette dipendenze del Presidente della Repubblica. Il SIT, costituito nel 1997, ha visto la sua autonomia riconosciuta con legge 2 maggio 2000, che lo assoggetta direttamente al Presidente della Repubblica ed al Parlamento.

(415) Cfr. l'art. 13 della legge sulla Polizia dell'11 dicembre 1990, n. I-851 (emendata l'11 maggio 2006).

(416) Inizialmente posto alle dipendenze del Ministero della Difesa, al momento della sua costituzione con risoluzione 3 aprile 1990 dell'allora *Soviet* Supremo della Lituania. Successivamente, con legge di riforma del 10 ottobre 2000 (e successiva risoluzione governativa del 22 febbraio 2001), venne posto alle dipendenze funzionali (di supervisione e controllo) del Ministero dell'Interno, pur mantenendo l'organizzazione militare (in caso di guerra, la legge prevede che venga a fare integralmente parte delle Forze Armate: cfr. Cap. I Sez. I art. 2; Sez. 2 art. 5 e Sez. III art. 12 della legge sul Servizio della Guardia di Frontiera, 10 ottobre 2000 n. VIII-1996).

prevenzione degli incendi come la sua denominazione darebbe ad intendere (417)), il VAD (Servizio di protezione delle personalità) ed il FNIT (Servizio di investigazione sui criminali finanziari).

Alle Forze di polizia propriamente dette va poi aggiunta la Polizia penitenziaria (dipendente dal Ministero della Giustizia) cui anche l'ordinamento lituano attribuisce funzioni di pubblica sicurezza.

Come già nel sistema polacco, la Forza di gendarmeria (*Viesojo Saugumo Tarnyba - VST*, che di conseguenza partecipa ad EUROGENDFOR nella veste di *Partner*) non ha attualmente competenze generali di polizia civile, operando principalmente quale polizia militare.

La regola fondamentale della netta separazione tra strutture (governative) di indirizzo e strutture (operative) delle Forze dell'ordine trova poi accogliamento anche negli altri ordinamenti europei quali quello del Portogallo, del Belgio, dell'Olanda, dell'Austria, etc..

Il sistema italiano, invece, sotto questo profilo rappresenta un *unicum* che sembra trovare ormai giustificazione più nella casualità della successione normativa che in un'effettiva *ratio* di politica legislativa. Ciò ha spinto parte della dottrina (confortata dalla prassi legislativa che dagli anni '90 in poi mira a diversificare strutturalmente le *funzioni* operative e di gestione da quelle di indirizzo) a suggerire un intervento normativo che separi anche in Italia le due cariche attualmente cumulate dal *Direttore Generale della P.S.*, devolvendo tale attribuzione ad un funzionario dell'Amministrazione civile dello Stato e restituendo alla Polizia quell'autonomia di ordinamento e gestione cui da decenni non partecipa, unica tra le Forze dell'ordine, con creazione di un suo specifico Dipartimento in seno al Ministero dell'Interno (418).

Tale era, del resto, l'originaria *ratio* del sistema sicurezza italiano, sino allo stravolgimento del precedente sistema liberale negli anni Venti e Trenta del secolo scorso, culminato - organizzativamente - con la moltiplicazione delle Questure quali duplicazioni/sovrapposizioni dei Comandi territoriali dei Carabinieri Reali e normativamente con l'adozione del TULPS (più la disciplina di attuazione e dettaglio).

La necessaria separazione tra organi ausiliari di indirizzo ed organi esecutivo/gestionali dovrebbe peraltro valere tanto a livello centrale quanto periferico (*id est*, provinciale), pena un'evidente anomalia di sistema, con la conseguenza (di per sé coerente con la struttura organizzativa e le origini storiche del Corpo, presente in forze solo nei centri maggiori) di superare la predetta duplicazione territoriale, ripristinando la presenza delle Questure (e dei

(417) La sigla VPGT sta per *Valstybinė priešgaisrinė gelbėjimo tarnyba* (Servizio antiincendi e di soccorso).

(418) Evidenzia la necessità di separare le due distinte funzioni anche MANCINI PROIETTI, *Libertà (fondamentali) e (poteri dell') autorità in una possibile riforma dell'organizzazione e dell'ordinamento della pubblica sicurezza*, in AA.VV., *La Polizia di Stato a trent'anni dalla legge di riforma*, cit., p. 103.

relativi Commissariati di P.S.) nelle sole città metropolitane (419).

Ciò consentirebbe anche di risolvere le perplessità suscitate dal cd. “sistema binario incrociato”, poiché da un lato si verrebbe ad incardinare il vertice del Dipartimento - in quanto organo ausiliario del Ministro - alla diretta dipendenza (anche gerarchica) da quest’ultimo, mentre dall’altro il rapporto di dipendenza dei Prefetti “territoriali” verrebbe nuovamente ricondotto all’interno di una medesima “linea di comando”, nell’ambito cioè dell’Amministrazione civile dell’Interno.

In alternativa, ovviamente, vi sarebbe anche la soluzione più “radicale” (adottata in alcuni Stati aderenti all’OSCE) di sottrarre al Ministero dell’Interno le scelte di indirizzo (420) in materia di pubblica sicurezza - con conseguente soppressione del relativo Dipartimento - devolvendole al Presidente del Consiglio dei Ministri (come già accade per le Agenzie di sicurezza), tramite la creazione di un Dipartimento (politico/tecnico interforze) *ad hoc*.

Le attribuzioni di indirizzo del Capo del Dipartimento della P.S. trovano ulteriore riscontro nella “Direttiva per l’attuazione del coordinamento e della direzione unitaria delle Forze di polizia”, adottata dal Ministro dell’Interno a seguito della riforma di cui alla legge 31 marzo 2000 n. 78: “**Nella logica istituzionale delineata dalla legge n. 78/2000, il Dipartimento della pubblica sicurezza si colloca in una posizione di snodo tra l’Autorità politica e le Forze di polizia che svolgono compiti tecnico-operativi ed alle quali in ultima analisi spetta in concreto di assicurare la compiuta realizzazione della preminente finalità pubblica della tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica sull’intero territorio nazionale ... Altra peculiare funzione del Dipartimento della pubblica sicurezza è quindi quella di elaborare e arricchire dei necessari contenuti di progettualità attuativa, le direttive impartite dal Ministro dell’Interno in modo da individuare le linee programmatiche lungo le quali le Forze di polizia sono tenute a sviluppare, secondo parametri di efficienza ed economicità, la loro attività squisitamente operativa**” (421).

Il sistema può quindi dirsi “binario” poiché coinvolge due distinti centri di Autorità pubblica, ed “incrociato” per descrivere il sovrapporsi delle rispettive funzioni - a livello nazionale e decentrato - con modalità però ben poco coerenti con il principio di diritto che vuole l’Autorità esecutiva posta

(419) Di cui all’art. 114 Cost. ed all’art. 23 TUEL. Da ultimo, cfr. anche l’art. unico della legge 7 aprile 2014, n. 56. Tale soluzione, giustificata dalle peculiarità ambientali di tale contesto (si tratta, infatti, di conurbazioni che superano ciascuna il milione di abitanti) e dall’opportunità di disporre di specifiche strutture di polizia ad esse dedicate, sarebbe altresì in linea con i rilievi espressi nella “Relazione Giarda” su talune irrazionalità nell’allocazione della spesa pubblica (cfr. *retro*).

(420) Riservandogli invece quelle operative connesse (già oggi) alla gestione della Polizia di Stato oltre che dei vari servizi di emergenza e soccorso (Vigili del fuoco, in parte la Protezione civile, ufficiali del Governo, etc.) e relative esigenze logistiche.

(421) Testo integrale su http://ssai.interno.it/download/allegati1/instrumenta_13_18_direttiva.pdf.

sotto la responsabilità di quella di governo e non viceversa.

Si consideri, in particolare, la posizione assunta dal Prefetto nella legge di riforma (la 121/81): il terzo comma dell'art. 13, sviluppando quanto previsto nel precedente art. 3, secondo comma, lett. *b*) e riconoscendo a tale figura una funzione di indirizzo e supervisione per ogni questione attinente la sicurezza, dispone che lo stesso *“Assicura unità di indirizzo e coordinamento dei compiti e delle attività degli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza nella provincia, promuovendo le misure occorrenti”*.

La norma è un'evidente proiezione dell'art. 1, secondo cui (come già visto) il Ministro dell'Interno dovrebbe coordinare a livello generale i compiti e le attività delle Forze di polizia in materia di ordine e sicurezza pubblica; il Prefetto, in effetti, a sua volta coordina in provincia le attività ed i compiti degli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza (art. 13).

Il legislatore assegna quindi al Prefetto un ruolo di “filtro” fra la linea politica indicata dal Ministro (art. 1, secondo comma) e la gestione tecnico-operativa del Questore (a sua volta non adespota ma vincolata a quanto deciso in sede di *Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica*) ed in tale veste gli attribuisce il compito di attuare le singole direttive ministeriali armonizzando la valutazione politica nazionale alle esigenze locali, coordinando i compiti e le attività degli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza e promuovendo le misure occorrenti.

A sua volta l'art. 14, a mente del quale *“Il Questore ha la direzione, la responsabilità e il coordinamento, a livello tecnico-operativo, dei servizi di ordine e di sicurezza pubblica”*, va letto alla luce del precedente art. 13 comma 2, secondo cui il Prefetto *“sovraintende all'attuazione delle direttive emanate in materia”*. Ne emerge una responsabilità tecnica del Questore nei confronti del Ministro, mediata dalla supervisione/valutazione politica del Prefetto: in questi termini, i principi ispiratori della legge presuppongono che la gestione tecnico-operativa dell'evento resti agganciata alla direttiva prefettizia da cui trae esistenza e dalla quale, in maniera significativa, dev'essere orientata.

Esaminando più nel dettaglio la disciplina di settore, sempre al Prefetto (art. 13) viene attribuita *“la responsabilità generale dell'ordine e della sicurezza pubblica nella provincia e sovraintende all'attuazione delle direttive emanate in materia. Assicura unità di indirizzo e coordinamento dei compiti e delle attività degli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza nella provincia, promuovendo le misure occorrenti. - A tali fini il Prefetto deve essere tempestivamente informato dal Questore e dai Comandanti provinciali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza su quanto comunque abbia attinenza con l'ordine e la sicurezza pubblica nella provincia. - Il Prefetto dispone della Forza pubblica (422) e delle altre Forze*

(422) Per “Forza pubblica”, in assenza di un'espressa definizione di legge (la prima menzione è contenuta nel Capo IX della legge 13 novembre 1859, n. 3720, sull'ordinamento dell'*Amministrazione*

eventualmente poste a sua disposizione in base alle leggi vigenti e ne coordina le attività. - Il Prefetto trasmette al Ministro dell'Interno relazioni sull'attività delle Forze di polizia in riferimento ai compiti di cui al presente articolo”.

Nello svolgimento di queste funzioni è affiancato da un fondamentale organo ausiliario consultivo - vero e proprio strumento di decisione e coordinamento - il *Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica*.

Con la riforma dell'ordinamento di P.S., come già detto, è venuta meno l'originaria unitarietà delle funzioni di pubblica sicurezza in capo al rappresentante del Governo, dal quale - sino all'entrata in vigore della legge n. 121/1981 - dipendevano gerarchicamente il Questore e solo funzionalmente i vertici delle altre Forze dell'ordine, ai sensi dell'art. 3 del R.D. 6 maggio 1940, n. 635.

L'originaria dipendenza gerarchica del Questore dal Prefetto va collocata nell'esatta prospettiva giuridica e storica, per comprendere le ragioni (e le criticità) dell'odierno ordinamento della pubblica sicurezza che, come già detto, è stato riformato “a TULPS invariato”. La legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato B, recependo l'organizzazione della pubblica sicurezza sperimentata precedentemente nel Regno di Sardegna, istituì degli uffici di Questura nelle sole città con popolazione superiore a sessantamila abitanti, attribuendo al capo dell'ufficio, il Questore (un funzionario dell'Amministrazione civile - inizialmente proveniente dall'Ordine giudiziario - e non un poliziotto) l'esercizio dei poteri del Sottoprefetto nel circondario metropolitano in cui esercitava le proprie attribuzioni. In quanto Amministrazioni periferiche statali, anche le Questure erano direttamente subordinate alle Prefetture, con le quali esisteva un rapporto particolarmente stretto (rappresentando le prime la “*longa manus*” operativa delle seconde in materia di ordine pubblico).

Con legge 21 dicembre 1890, n. 7321 venne istituito in ogni capoluogo di provincia, alle dipendenze del Prefetto, un Ufficio provinciale di pubblica sicurezza, ed in ogni capoluogo di circondario, alle dirette dipendenze del Sottoprefetto, un Ufficio circondariale di pubblica sicurezza; peraltro, solo nelle città capoluogo con più di 100.000 abitanti all'ufficio provinciale poteva essere preposto un Questore.

È fondamentale sottolineare, per comprendere l'origine dell'odierno assetto della pubblica sicurezza in Italia, che **l'Ufficio provinciale di pubblica sicurezza - fosse o meno sede di Questura - non era altro che una divisione della Prefettura, alla pari dei servizi amministrativi o di quello sanitario, ed il Questore, quale ufficiale di pubblica sicurezza, era semplicemente uno dei vari collaboratori interni del Prefetto** (nella specie, era equiparato ad un Sottoprefetto): in quanto tale, coerentemente era posto alla dipendenza gerarchica di quest'ultimo, al pari del restante personale civile.

di P.S. del Regno di Sardegna), si intende convenzionalmente l'insieme dei Corpi armati (di cui all'art. 16 legge 121/81) posti a disposizione dell'Autorità di governo (prefettizia), ossia le Forze di polizia dello Stato, nonché le Forze armate allorché esercitino funzioni di pubblica sicurezza. Anteriormente al riordino dell'*Amministrazione della P.S.*, per la dottrina le componenti erano essenzialmente due, l'Arma dei Carabinieri ed il Corpo delle Guardie di P.S.; per correttezza, va però ricordato che all'epoca l'unica precisazione normativa dei soggetti facentine parte (l'art. 1 della legge 23 aprile 1959, n. 189) menzionava un terzo Corpo, pur sprovvisto di specifiche attribuzioni di pubblica sicurezza, ovverosia la Guardia di Finanza.

La legge n. 7321 confluisce successivamente nel Testo Unico sugli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza (**R.D. 21 agosto 1901, n. 409**) che definì l'assetto organizzativo dell'*Amministrazione della pubblica sicurezza* a livello periferico: nelle pochissime province sedi di Questura, questa era contemporaneamente ufficio circondariale e provinciale di pubblica sicurezza, ed il Questore (come già detto, un funzionario della carriera civile) era Autorità di pubblica sicurezza per il primo circondario e capo di divisione della Prefettura per il resto; nelle altre province era invece il Prefetto che provvedeva direttamente agli affari di pubblica sicurezza, coadiuvato ai soli fini operativi dal capo dell'Ufficio provinciale di pubblica sicurezza (un Commissario, anch'esso appartenente ai ruoli civili dell'Amministrazione).

Le attribuzioni di direzione e comando in materia di pubblica sicurezza erano riservate ai funzionari civili dell'Amministrazione dell'Interno, com'è vero che l'art. 4 (ripreso più tardi dal successivo R.D. 690/07) chiariva che *“Il Questore, nel circondario di sua residenza, ha tutte le attribuzioni di pubblica sicurezza spettanti [ordinariamente - ndr] al Sottoprefetto, e può avere alla sua dipendenza uffici di sezione”*.

Con R.D. 31 agosto 1907, n. 690 venne infine approvato un nuovo Testo Unico relativo agli ufficiali ed agli agenti di pubblica sicurezza, il cui art. 1 precisava 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”*; l'art. 5 ribadiva invece che *“Gli uffici provinciali e circondariali di pubblica sicurezza fanno parte degli uffici di Prefettura e di Sottoprefettura. Le spese di affitto per i locali di ufficio provinciale e circondariali di pubblica sicurezza sono a carico della provincia”*. Il primato della *“Civil Authority”* trovava quindi sanzione nella regola per cui **gli ufficiali di pubblica sicurezza dovevano dirigere il servizio di polizia sotto la dipendenza dell'Autorità pubblica** (il Prefetto o il Sottoprefetto, che la legge qualificava rappresentanti territoriali dell'Autorità di governo).

Con il mutamento di regime politico in Italia - analogamente a quanto occorso nel 1923 per la *Direzione generale per la pubblica sicurezza* (cfr. *retro*) - il sistema istituzionale subisce alcune modifiche strutturali, mediante provvedimenti governativi: con R.D.L. 2 gennaio 1927, n. 1 vengono soppresse le Sottoprefetture e subito dopo, con R.D.L. 14 aprile 1927, n. 593 (recante la riforma delle Autorità di pubblica sicurezza) **il Questore e il suo ufficio acquisiscono il rango di Autorità provinciale**, a fianco (e sia pur alle dipendenze) del Prefetto.

In questa fase i Questori erano ancora funzionari del ruolo civile dell'Interno e non di quello “di polizia”, di talché l'attribuzione della qualifica di “Autorità” di P.S. non alterava formalmente il principio di separazione tra gli organi di indirizzo e controllo e quelli esecutivo-gestionali.

Nello stesso tempo, però, per contrastare l'autorità regia in materia (che si esprimeva attraverso la capillare diffusione del Corpo dei Carabinieri Reali, i cui ufficiali non dipendevano dai Prefetti (423), né prestavano giuramento al Capo del Governo) ed assicurare una maggior pervasività del controllo operato dalle strutture dal regime, sempre con R.D.L. 593/27 **viene istituito un ufficio di Questura in ogni capoluogo di provincia**. Tali finalità trovarono ulteriore sanzione nel TULPS del 1931 e soprattutto nel suo *Regolamento di esecuzione* (R.D. 635/1940), il cui art. 3, pur confermando la dipendenza del Questore dal Prefetto, dichiarò

(423) L'art. 17 del R.D. 690/1907 faceva infatti riferimento ai soli *“Carabinieri”*, cioè la truppa ed i sottufficiali.

che il primo dovesse assumere “*la direzione tecnica di tutti i servizi di polizia e di ordine pubblico nella provincia*” (424).

Il fenomeno della moltiplicazione degli Uffici di Questura, le cui numerose attribuzioni burocratiche rappresentano in larga parte una condivisione/duplicazione di quelle originarie delle Prefetture, ha comportato nel tempo delle criticità organizzative e finanziarie (soprattutto nelle realtà minori, dove l'aliquota fissa di personale necessario per il loro disbrigo finisce spesso per coincidere con ampia parte dei funzionari in servizio, conseguentemente distratti dallo svolgimento di funzioni operative di P.S.). Tale anelasticità verso economie di scala emerge anche dal recente “*Rapporto Giarda*” del marzo 2013, avente ad oggetto “*Analisi di alcuni settori di spesa pubblica*” (425) che, pur con i dichiarati limiti euristici dell'indagine condotta, pone in evidenza (p. 105) un'ipotesi di inefficienza gestionale (con correlato eccesso di spesa) dovuta all'attuale articolazione su base provinciale, pari a 4.604 addetti per il 2011 (426), in un sistema ordinamentale (p. 115) nel quale il numero di questi ultimi - verosimilmente a causa della fissità di cui si è detto - “*non risponde comunque a variazioni nel numero degli addetti*” delle altre Forze dell'ordine presenti sul territorio (per le quali, invece, tale rigidità non opera), sia complessivamente che per aree di suddivisione amministrativa dello stesso.

Il Questore, in base all'art. 14 della legge 121/81 (che riprende sul punto l'impianto del TULPS), è anch'esso “*Autorità provinciale di pubblica sicurezza*”.

(424) Non ha però la direzione di alcuni importanti servizi della Polizia di Stato quali la Polfer e la Polizia postale, nonché la Polizia stradale (la cui linea di comando è strutturata secondo autonomi Compartimenti regionali): quest'ultima, in particolare, generalmente dispone - anche nelle province con minor consistenza d'organico - di caserme e centrali operative distinte da quelle cui fanno capo - spesso nello stesso conteso urbano - i servizi automontati della Squadra mobile (che invece dipendono dal Questore). Al riguardo l'art. 34 legge 121/81 (poi abrogato) prevedeva che “*Gli uffici di polizia stradale, ferroviaria, postale e di frontiera provvedono, ai livelli di propria competenza territoriale, alla direzione e al coordinamento operativo dei rispettivi uffici in cui si articolano ... Ai fini dell'attuazione del coordinamento di cui al capo primo, i dirigenti degli uffici suddetti devono riferire al Questore relativamente alle questioni concernenti l'ordine e la sicurezza pubblica*”. Cfr. adesso l'art. 4 del D.P.R. 208/2001.

(425) Su http://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.governo.it/aprile%202013/www.governo.it/rapportiparlamento/documenti/rapporto_spending.pdf.

(426) Testualmente: “*L'inefficienza istituzionale (originata dalla adozione dei confini provinciali come strumento di definizione delle unità operative decentrate) “costa” 4.604 addetti. L'eccesso di spesa nelle tre regioni Friuli, Calabria e Sicilia vale 3.382 addetti in più*”. Inoltre, pur trattandosi di grandezze non necessariamente sommabili tra loro, poiché originate da fenomeni diversi, “*l'eccesso di spesa associato a singole osservazioni (equivalente a 2.639 addetti) richiama l'attenzione sulla ipotesi di inefficienza gestionale: singole strutture di produzione organizzate a livello provinciale che hanno spese superiori agli standard incorporati in altri territori*”. Ulteriori diseconomie sarebbero poi riscontrabili nei Reparti speciali, per un'eccedenza complessiva stimata in ben 9.918 addetti (p. 99). La scelta politica (consolidata nel TULPS e ripresa dalla legge 121/81) di calibrare i servizi di sicurezza su base provinciale e regionale produrrebbe diseconomie di scala anche per l'Arma dei Carabinieri, che non deriverebbero però da fattori di inefficienza gestionale (assorbibili dalla sua struttura reticolare), bensì dai costi fissi delle strutture di comando, create *ex lege* in funzione dei confini politici territoriali, piuttosto che del bacino di popolazione da servire (cfr. p. 56).

Per contro, secondo lo studio in questione (che non si prefigge di indicare soluzioni organizzative o gestionali), la diversa struttura organizzativa dell'Arma, se da un lato presenta una forte concentrazione di personale nelle regioni meridionali del Paese rispetto ad una media nazionale fondata sull'allocazione minima della Lombardia, consentirebbe pur sempre la correzione di eventuali criticità organizzative senza doversi strutturalmente incidere sulla sua complessiva dislocazione territoriale.

Ha la direzione, la responsabilità ed il coordinamento, a livello tecnico operativo, dei servizi di ordine e di sicurezza pubblica e dell'impiego a tal fine della Forza pubblica e delle altre Forze eventualmente poste a sua disposizione. A tale scopo viene tempestivamente informato dai comandanti locali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza su quanto comunque abbia attinenza con l'ordine e la sicurezza pubblica”.

Secondo un'interpretazione sistematica della norma (letta nel combinato disposto degli artt. 13 e 20 legge 121/81), l'obbligo di informazione di cui trattasi non avrebbe carattere generale ed assoluto (come invece accade nei riguardi del Prefetto, verso il quale è significativamente obbligato anche il Questore), ma varrebbe nei limiti in cui quest'ultimo abbia titolo ad adottare un'ordinanza ex art. 37 D.P.R. 782/85, ossia previa determinazione del Prefetto (ex art. 13 comma 4 cit.) su valutazione del Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica, ex art. 20 ult. cit.

L'art. 14, infatti, precisa che l'obbligo informativo vale solo “*a tale scopo*” (ovverosia, nei limitati casi in cui il Questore ha “*la direzione, la responsabilità e il coordinamento, a livello tecnico operativo, dei servizi di ordine e di sicurezza pubblica e dell'impiego a tal fine della forza pubblica e delle altre Forze eventualmente poste a sua disposizione*”) e non anche “*in qualsiasi caso*”, come invece previsto dall'art. 13, comma terzo legge 121/81 per le notizie da riferire al Prefetto; la differente disciplina appare peraltro giustificata, dal momento che nel secondo caso l'obbligo di informazione - strumentale alla cura dell'interesse pubblico alla sicurezza sociale - è *generale* ed incondizionato proprio perché finalizzato a consentire l'esercizio di una “*responsabilità (parimenti) generale dell'ordine e della sicurezza pubblica nella provincia*”, attribuita dalla legge solo all'organo prefettizio.

Il Questore è invece una figura a competenza tecnico-operativa che esercita una serie di attività proprie della polizia di sicurezza ed amministrativa, concretizzate in ordinanze, diffide, permessi, licenze ed autorizzazioni. Peraltro, in quanto anche dirigente della Polizia di Stato (in parallelo a quanto accade con il Direttore del Dipartimento di P.S.), dirige e coordina autonomamente l'attività della Questura e delle sue eventuali articolazioni in ambito provinciale: in tale veste - non quindi quale Autorità di P.S. - prende parte al *Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica*, presieduto dal Prefetto.

Come generalmente riconosciuto dalla dottrina, l'attuale modello di amministrazione periferica della P.S. è frutto di un compromesso tra la volontà delle Questure di emanciparsi dalla tutela prefettizia (427) e la necessità di riservare comunque all'Autorità politica (di cui il Prefetto è espressione, seppur

(427) In argomento, cfr. LANZARA, *Autogoverno della polizia*, cit., pp. 433 ss.; ID., *Il Prefetto è autorità di p.s. di nome e non di fatto*, cit., pp. 310 ss.; BONELLI, *Organizzazione delle Forze di polizia*, cit., pp. 358-359.

tecnica, in quanto rappresentante locale del Governo) la decisione ultima sulle linee-guida cui improntare le scelte di ordine e sicurezza pubblica sul territorio nazionale.

Non volendosi incidere anche sul TULPS (posto che già la riforma dell'alora *Direzione Centrale di P.S.* rappresentava un *quid pluris* rispetto all'originario disegno di legge), si preferì mantenere l'impostazione della doppia Autorità provinciale di P.S., già prevista dal R.D. 6 maggio 1940, n. 635, il cui art. 1 così recitava: "*L'Autorità di pubblica sicurezza è provinciale e locale. Sono Autorità provinciali il Prefetto ed il Questore. È Autorità locale, in ciascun Comune, il funzionario preposto all'ufficio di pubblica sicurezza. Nei Comuni dove non esiste un ufficio di pubblica sicurezza, è Autorità locale il Sindaco o chi ne fa le veci*".

Il suddetto *Regolamento*, però, se da un lato formalmente attribuiva al Questore (art. 3) "*la direzione tecnica* [ma non invece quella *operativa*, che permaneva alle singole Forze dell'ordine nell'ambito dei propri ordinamenti e funzioni - ndr] *di tutti i servizi di polizia e d'ordine pubblico nella provincia*", dall'altro precisava che ciò doveva comunque avvenire "*alla dipendenza del Prefetto*", e dunque riconduceva le "nuove" attribuzioni - al di là della condivisibilità o meno, nel merito, di tale scelta - ad una coerente unità di sistema.

Col venir meno del rapporto di dipendenza gerarchica l'art. 3, seppur non formalmente abrogato, cessa di fatto di avere efficacia ed il precedente modello unitario (o "monistico", secondo alcuni) viene parzialmente eroso: solo parzialmente, però, dal momento che il Prefetto conserva una tendenziale centralità nel sistema sicurezza ed addirittura vede accrescere alcune attribuzioni rispetto al precedente regime del TULPS. Per contro, la figura del Questore assume dei contorni piuttosto sfocati, poiché diventa sì autonomo rispetto all'Amministrazione civile dell'Interno (della quale sino a quel momento faceva parte, nel solco della riforma del 1925), ma con poteri di fatto non esorbitanti quelli del responsabile di una Forza di polizia, al pari degli altri suoi omologhi (428).

Generalmente la dottrina (429) non si sofferma sulla questione, ma pone

(428) In effetti, se è vero che la legge 121/81 introduce, *ex novo* rispetto al TULPS, una doppia incombenza per i Comandanti provinciali di Carabinieri e Guardia di Finanza, che devono informare non solo più il Prefetto, ma pure il Questore (trattandosi, nei fatti, di un'ulteriore Autorità operante sul territorio, rispetto al passato) "*su quanto comunque abbia attinenza con l'ordine e la sicurezza pubblica*" - seppur nei limiti sopra precisati - è anche vero che il Questore non ha alcun diretto ed autonomo potere di ordine o di direzione nei confronti delle altre Forze dell'ordine, in quanto dirigente territoriale della sola Polizia di Stato (la potestà di direzione e coordinamento, non a caso, testualmente non è riferita agli *organici* che compongono tali Forze, bensì *ai servizi* di ordine e sicurezza pubblica ed *all'impiego*, a tal fine, della Forza pubblica: coordina e dirige cioè le modalità di impiego della Forza, ma non anche gli organici che la compongono).

(429) ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, V, Milano 1959, p. 70. Il tema viene ripreso da LUZZI, *Il nuovo ordinamento dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza*, Firenze 1981, pp. 39-40: "*Con la ricostituzione del Corpo delle Guardie di P.S., in base al citato R.D. 687/1943, con stato militare*

l'accento su alcuni aspetti della riforma ritenuti particolarmente positivi, *in primis* l'apparente ripristino del sistema "a doppio binario" voluto proprio dal legislatore del 1925 (430). Tale chiave di lettura si presta però ad alcuni rilievi, poiché non è contestualizzata alle profonde differenze ordinali nel frattempo intervenute: secondo i suddetti Autori, invero, con l'entrata in vigore della legge 121/81 si sarebbe recuperata la tradizionale conformazione del nostro ordinamento giuridico, che vedrebbe coesistere - con evidenti vantaggi per il mantenimento degli equilibri democratici nazionali - una Forza di polizia ad assetto civile (sia pure a carattere speciale), quale la nuova Polizia di Stato, con una Forza di polizia ad ordinamento militare (l'Arma dei Carabinieri, destinata al servizio permanente di pubblica sicurezza oltre che ai compiti tipici di una Forza armata), la cui conformazione sarebbe meno sensibile - al pari di analoghi modelli esteri - a particolarismi e condizionamenti di natura politico/ideologica (come del resto testimoniato dall'esperienza del XX secolo).

Non si tiene però conto del fatto che tale equilibrio, rispetto al precedente preso in considerazione, risulta inciso dalla riduzione dei poteri gerarchici del Prefetto (ovverosia, proprio dell'Autorità territoriale *di governo*), a fronte della quale il legislatore non sembra aver operato una qualche forma di bilanciamento, ad esempio disponendo una generale redistribuzione delle attribuzioni tecnico-operative tra tutte le Forze dell'ordine.

In estrema sintesi, il legislatore ha ridotto i poteri della "Civil Authority" (il Prefetto, occorre ricordarlo, quale Autorità di P.S. agisce come rappresentante del Governo, e non nella veste di funzionario amministrativo), seppure nell'intento di separarne i compiti di indirizzo da quelli puramente gestionali, ma a tale riduzione non è corrisposto un riequilibrio delle competenze operative del settore sicurezza (essendo intervenuta a TULPS invariato).

Per il resto, la figura prefettizia conserva pressoché intatta la sua posizione

e soggezione alla giurisdizione penale militare, si ebbe ... un notevole cambiamento in quella che era stata la posizione dei due Corpi di pubblica sicurezza (Arma dei Carabinieri e Corpo degli Agenti di P.S.), secondo le disposizioni anteriori ... che garantivano una polizia come servizio civile e svincolato dall'Autorità militare, estranea, sotto ogni verso, al servizio stesso".

(430) Con R.D.L. 2 aprile 1925, n. 383 - rivelatosi fallimentare l'accorpamento (operato con R.D. 31 dicembre 1922, n. 1680) del Corpo della *Regia Guardia per la Pubblica Sicurezza* (a sua volta nata dallo scioglimento delle *Guardie di Città*, disposto con R.D. 2 ottobre 1919, n. 1790) in seno all'Arma dei Carabinieri - venne ricostituito il vecchio *Corpo degli Agenti di P.S.*, risalente al 1848, ma privo di dirigenti di provenienza "interna" e posto alle dipendenze (quanto ad inquadramento e servizio di polizia) di "ufficiali di P.S.", in realtà funzionari civili dell'*Amministrazione di Pubblica Sicurezza* (come tali gerarchicamente dipendenti dal Prefetto). In precedenza il sistema della pubblica sicurezza in Italia era tendenzialmente monistico anche sotto il profilo operativo, riconoscendo la centralità dei *Carabinieri Reali* (Corpo a competenza generale, a differenza della *Gendarmerie* francese, ed unico nato come militare per vocazione, anche a garantirne l'indipendenza dalle Autorità civili a beneficio delle quali svolgeva l'attività, in quanto subordinato solo alla legge), cui si affiancavano alcuni Corpi minori con competenze di settore (ad es. il *Corpo delle Guardie doganali* del 1861, poi evolutosi nel *Corpo della Regia Guardia di Finanza* del 1881, militarizzato nel 1907-1914). Per un'efficace analisi storica si veda TINTI, *Dai Reali Carabinieri alla 121*, Perugia 1999, pp. 13 ss.

di primazia rispetto al Questore ed - ovviamente - ai vertici delle altre Forze dell'ordine.

In effetti, rispetto al contenuto dell'art. 1 del TULPS e dell'art. 2 del R.D. 635/40, i compiti del Prefetto risultano non solo più circostanziati, ma ampliati (art. 13, commi 3 e 4 legge 121/81) alla luce degli obblighi sanciti per i vertici di tutte le Forze di polizia di tenerlo tempestivamente informato "*su quanto comunque abbia attinenza con l'ordine e la sicurezza pubblica nella provincia*", nonché per la disponibilità (che a lui solo compete e non anche al Questore) della Forza pubblica, con le correlate attribuzioni di coordinamento.

La primazia del Prefetto nei confronti degli uffici periferici dell'Amministrazione statale (ivi comprese le Forze di polizia) è funzionale alla conservazione dell'ordine pubblico nel quadro della legalità istituzionale (data *in primis* dall'equilibrio dei poteri): invero, nell'attuale assetto costituzionale la figura di un organo legato da un vincolo fiduciario con il Governo e da un rapporto gerarchico con il Ministro dell'Interno ("*Alta Autorità Nazionale di P.S.*" (431)) appare ineliminabile, atteso che a livello territoriale l'amministrazione dell'ordine pubblico - pur dovendo necessariamente essere affidata ad un organo di indirizzo politico, in ragione del rango degli interessi coinvolti (432) - non appare efficacemente gestibile da organi elettivi locali, che naturalmente tenderebbero a rispondere più ai propri elettori che al Governo ed al Ministro (titolari dell'esclusiva responsabilità in materia).

Quella esercitata dal rappresentante del Governo è infatti una funzione di equilibrio che - al di là delle forme amministrative in cui venga concretamente tradotta - non può mancare in un sistema statale compiuto.

In questi termini, le molteplici competenze prefettizie devono essere inquadrare nella logica unificante della funzione di rappresentanza del Governo sul territorio, che altresì giustifica il carattere generale delle relative attribuzioni.

Ciò spiega l'eccezionale rapporto di servizio che lega il Prefetto al Governo, simile per molti aspetti a quello degli Ambasciatori, vincolati all'Esecutivo - prima ancora che da un rapporto di dipendenza gerarchica - da un legame fiduciario (433) che assicura loro una sfera di autonomia (anche di indirizzo politico), nel cui esercizio sono però integralmente chiamati a rispondere delle decisioni assunte.

Particolarità che viene riconosciuta dalla normativa vigente laddove, nell'articolato assetto delle Autorità (nazionali, provinciali e locali) preposte

(431) Il rapporto è invece *funzionale* con gli altri Ministri, che per suo tramite emanano le direttive rivolte alle proprie Amministrazioni periferiche.

(432) Si tratta, in effetti, di funzioni essenziali per la vita dello Stato, che necessariamente richiedono l'individuazione di un'Autorità responsabile unitaria. In questi termini, più diffusamente, già SANTORO, *La riforma costituzionale dello Stato. Lo Stato delle autonomie e l'istituto prefettizio*, Roma 1978, pp. 17 ss..

(433) Così, testualmente, MEOLI, *op. ult. cit.*, p. 393.

all'elaborazione ed all'attuazione delle politiche di ordine e sicurezza pubblica (*ex lege* 121/81, che ribadisce sul punto le attribuzioni *ex art.* 19 TULCP), il Prefetto, quale rappresentante del Potere Esecutivo in provincia, è chiamato ad attuare l'indirizzo politico trasmesso dal Ministro dell'Interno - Autorità nazionale di P.S. (434).

Per contro, appare evidente l'improprietà di concentrare nelle mani di un solo apparato amministrativo (sia esso una Forza di polizia, un Corpo militare o quant'altro) un potere che è eminentemente politico.

Per queste ragioni l'impostazione di fondo della legge 121 appare in parte incompleta, in parte incoerente con le sue stesse premesse: da un lato, infatti, correttamente l'art. 13 attribuisce al Prefetto (in quanto Autorità - anche politica - di indirizzo) non solo la "*responsabilità generale dell'ordine e della sicurezza pubblica*" in ambito provinciale, ma pure la sovrintendenza all'attuazione delle direttive adottate in materia, il che comporta che *tutte* le Forze competenti sono tenute a tenerlo "*tempestivamente informato ... su quanto comunque abbia attinenza con l'ordine e la sicurezza pubblica nella provincia*", dando applicazione al principio generale del primato dell'Autorità politica di governo (la "*Civil Authority*", secondo l'accezione anglosassone utilizzata anche dal Consiglio d'Europa - *cf. retro*) su quella amministrativa (435).

(434) L'art. 13 della legge 121/81 gli conferisce infatti la *responsabilità generale* dell'ordine e della sicurezza pubblica nella provincia, oltre alla potestà di sovrintendere all'attuazione delle direttive emanate in materia. A ciò aggiungasi quanto previsto dall'art. 12, comma sesto, della legge 12 luglio 1991 n. 203, a mente del quale lo stesso "*assicura l'unità di indirizzo ed il coordinamento dei compiti e delle attività degli ufficiali e degli agenti di P.S. promuovendo le misure occorrenti*", misure che possono "*in qualche modo sostanziare anche un diretto coinvolgimento del Prefetto nella determinazione delle modalità di attuazione concreta dei servizi di polizia*" (*cf. MEOLI, op. ult. cit.*, p. 398). Per le stesse ragioni un emendamento governativo al progetto di riforma dell'ordinamento di P.S. del 2001 (il n. 17.15), poi ritirato, coerentemente prevedeva un riequilibrio delle competenze prefettizie rispetto a quelle del Questore, giustificato dalla preponderante posizione di organo di indirizzo politico del primo: "*Acquisite le proposte e gli altri elementi forniti dai componenti del Comitato [di cui all'art. 20 - ndr], il Prefetto individua, nell'ambito delle direttive emanate in materia, gli interventi da effettuarsi, anche da parte delle altre amministrazioni interessate, per incrementare la sicurezza nelle diverse aree del territorio provinciale e definisce gli obiettivi da conseguirsi da parte delle Forze di polizia operanti nella provincia e delle altre forze messe a sua disposizione, adottando gli atti di indirizzo o le intese occorrenti e verificando periodicamente i risultati conseguiti*".

Il Prefetto predisporre, in attuazione delle direttive ministeriali (dunque con ampio margine di discrezionalità amministrativa), piani coordinati di controllo del territorio che i responsabili delle Forze di polizia devono attuare nel rispetto della propria autonomia. Nella formulazione di questi, come più in generale nell'attuazione dell'attività di coordinamento, il Prefetto si avvale del "*Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica*", organo consultivo del quale fanno parte il Questore, il Comandante Provinciale dei Carabinieri ed il Comandante di Gruppo della Guardia di Finanza, la cui composizione, estensibile anche a soggetti esterni all'*Amministrazione della P.S.*, contribuisce a rendere trasparente e compiuta la natura della funzione di coordinamento.

(435) Il ruolo primario del Prefetto emerge dalla complessità delle sue competenze, che giustificano l'attribuzione esclusiva - quale strumentale complemento - delle funzioni di ordine e sicurezza pubblica: secondo l'art. 11 del D.lgs n. 300/1999 (principio ripreso dal D.P.R. 180/06), ferme restando le proprie incombenze (attribuite da specifiche norme di legge), "*assicura l'esercizio coordinato dell'attività ammini-*

Di converso, una volta appurato che per evidenti ragioni di opportunità funzionale il legislatore ha inteso attribuire in via esclusiva agli organi operativi la concreta attuazione delle indicazioni prefettizie, non si spiega la parallela, mancata ri-organizzazione di siffatte attribuzioni tra le diverse Forze presenti sul campo, tanto più ove si consideri che le politiche di decentramento attuate in Italia a partire dagli anni Settanta - un decennio prima del varo della riforma - a rigor di logica avrebbero presupposto un'evoluzione del modello operativo di pubblica sicurezza verso forme di gestione capillare e decentrata, cui sarebbe risultata ben più adeguata una struttura "reticolare" rispetto a quella ("policentrica") accentrata del TULPS.

L'improprietà della tecnica normativa si riflette infine nella parziale sovrapposizione che caratterizza il rapporto tra le due Autorità provinciali di P.S.

Si consideri, ad esempio, che l'art. 14 attribuisce al Questore - parallelamente alle competenze "politiche e di indirizzo" del Prefetto - *"la direzione, la responsabilità ed il coordinamento a livello tecnico operativo dei servizi di ordine e sicurezza pubblica"*, il che può concretamente tradursi - nell'ipotesi non infrequente (soprattutto nei capoluoghi non metropolitani, dove l'organico della Polizia di Stato è sovente inferiore a quello delle altre Forze dell'ordine) di dover ricorrere all'apporto di personale "esterno" per lo svolgimento di determinati servizi, laddove risulti insufficiente quello della locale Questura. Personale che tendenzialmente dovrebbe anch'esso provenire dagli organici della Polizia di Stato (tale sembrerebbe essere la *ratio* dell'art. 38 D.P.R. 782/85 - *"Regolamento di Servizio dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza"*), ma che per ragioni di praticità in concreto risulta spesso attinto dai contingenti locali delle altre Forze dell'ordine, a seguito di intese con i rispettivi Comandi intercorse in sede di *Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica*.

In tal caso la valutazione in ordine alla richiesta di tale ulteriore personale spetta al Prefetto, ai sensi dell'art. 38 cit., che però - una volta ottenutolo - non potrà poi concretamente dirigerne l'attività, né coordinarne operativamente

strativa degli uffici periferici dello Stato e garantisce la leale collaborazione di tali uffici con gli enti locali". Nell'esercizio di quest'attività di coordinamento, il Prefetto *"può richiedere ai responsabili delle strutture amministrative periferiche dello Stato l'adozione di provvedimenti volti ad evitare un grave pregiudizio alla qualità dei servizi resi alla cittadinanza anche ai fini del rispetto della leale collaborazione con le autonomie territoriali. Nel caso in cui non vengano assunte nel termine indicato le necessarie iniziative, il Prefetto, previo assenso del Ministro competente per materia, può provvedere direttamente, informandone preventivamente il Presidente del Consiglio dei Ministri"*. In tale contesto, è coadiuvato da una Conferenza provinciale permanente, da lui presieduta e composta dai responsabili di tutte le strutture amministrative periferiche dello Stato che svolgono attività nella provincia, nonché da rappresentanti degli enti locali. Il Prefetto titolare della Prefettura-UTG nel capoluogo della regione è altresì coadiuvato da una *Conferenza permanente* composta dai rappresentanti delle strutture periferiche regionali dello Stato, alla quale possono essere invitati i rappresentanti della Regione. Per un comprensivo studio sul tema, cfr. LEGA, *Prospettive di riordino dell'amministrazione periferica dello Stato: il valore aggiunto dell'UTG*, Roma 2008 (in http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/15/0254_valore_aggiunto_UTG.pdf).

l'azione (ove provenga da diverse Forze di polizia), dovendolo invece mettere a disposizione del Questore (l'altra Autorità provinciale di pubblica sicurezza) ai fini del coordinamento, con evidente duplicazione di passaggi (436).

Ancora, tanto il Prefetto quanto il Questore, nel proprio ruolo di Autorità di P.S., sono titolari del potere di emettere ordinanze: l'art. 2 TULPS, in particolare, attribuisce al Prefetto la capacità di emanare ordinanze *contingibili ed urgenti* per far fronte a situazioni di improvvisa necessità che mettano in pericolo l'ordine e la sicurezza pubblica, laddove non sia possibile ricorrere agli ordinari mezzi di tutela predisposti dal legislatore.

Caratteristica delle ordinanze prefettizie è la capacità di innovare, seppur temporaneamente, l'ordinamento giuridico, potendo anche derogare, entro certi limiti, ad alcune disposizioni di legge. Per tale ragione, **la possibilità di adottarle viene riservata all'Autorità politica** (*recte*, di governo), presupponendo un bilanciamento di interessi che esula dall'attività prettamente amministrativa.

Il potere di ordinanza del Questore - dovuto invece alla necessità di coordinare, in eccezionali frangenti, anche il personale di altre Forze di polizia da lui non dipendenti - è più limitato e riferibile al solo personale inserito, *ratione temporis*, nell'*Amministrazione di P.S.* (e non anche alle altre Forze di polizia nel loro complesso (437)); un potere, in pratica, circoscritto alle tipiche ordinanze di servizio ex art. 37 D.P.R. 782/85, con cui il Questore stabilisce le modalità di espletamento dei servizi in materia di ordine e sicurezza pubblica. Non può quindi trovare accoglimento l'interpretazione di quella dottrina che vorrebbe equiparare, quanto a natura giuridica ed efficacia, le ordinanze questorili a quelle prefettizie.

La legge 1° aprile 1981 n. 121 ha formalmente attribuito la *responsabilità* (politica) della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica al Ministro dell'Interno, al quale è stata riconosciuta la qualifica di *responsabile nazionale* di pubblica sicurezza.

In detta veste, però, questi non ha alcuna autonomia operativa, posto che nello svolgimento concreto delle proprie funzioni deve avvalersi di un complesso di uffici costituenti l'*Amministrazione della Pubblica Sicurezza*, di cui fanno parte, a livello centrale, il *Dipartimento della Pubblica Sicurezza* ed a

(436) Duplicazione del resto poco comprensibile anche in termini di trasparenza amministrativa, ove si consideri la terzietà del Prefetto rispetto alle Forze in campo, a differenza del Questore (che è a capo di una di esse).

(437) La dottrina (GULLOTTI, *Riflessioni sul coordinamento delle Forze di polizia in ambito provinciale*, in *Riv. Polizia* 12/1996, p. 820) evidenzia come la legge n. 121/81 abbia **circoscritto la direzione del Questore ai soli servizi di ordine e sicurezza pubblica e non più a "tutti i servizi di polizia" nella provincia**. Inoltre, il coinvolgimento delle altre Forze nei servizi di ordine e sicurezza pubblica viene deciso dal Prefetto: invero, se venisse invece deciso dal Questore si sarebbe in presenza di un ordine illegittimo, poiché dato in violazione dell'art. 16 della legge n. 121/1981 che mantiene fermi gli ordinamenti e le dipendenze di ciascun Corpo o Forza di polizia.

livello provinciale (ed eventualmente locale) le Autorità di P.S. ed il personale che da queste dipende.

In tale contesto, a livello provinciale il Prefetto svolge un duplice ruolo (438) quale preposto all'attuazione delle direttive ministeriali ed al coordinamento (pur non operativo) delle Forze di polizia, nonché quale responsabile provinciale dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Il Prefetto non appartiene alla struttura gerarchica che fa riferimento al Capo della Polizia (e di cui fa invece parte il Questore) ma è per contro vincolato gerarchicamente al Ministro (a differenza, *de facto*, degli ultimi due, per i quali attualmente non opera più alcuna norma speciale che concretamente attribuisca *specifici poteri* gerarchici al Ministro, in deroga al regime generale del D.lgs. 165/01): questo singolare "incrocio" di dipendenze porta di fatto a marginalizzare le funzioni del Ministro rispetto a quelle esercitate dal proprio organo dipartimentale ausiliario, che infatti non solo non è legato al primo da un diretto vincolo di subordinazione gerarchica (potendo per contro prevalere sul Prefetto territoriale, perlomeno sul piano funzionale), ma pure ha l'esclusivo potere di tradurre in pratica le indicazioni generali del Ministro, che operativamente (*ex lege*) non può farne a meno.

B.4) SICUREZZA URBANA E POTERI DEL SINDACO QUALE RAPPRESENTANTE DEL GOVERNO. IL MODELLO DELLA CD. "SICUREZZA PARTECIPATA".

L'art. 6 del D.L. 92/2008, modificando l'art. 54 del D.lgs. 267/2000 (TUEL - *Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali*), ha ampliato le attribuzioni del Sindaco nelle funzioni di competenza statale, che attualmente sovrintende anche alle seguenti incombenze: a) emanazione di atti in materia di ordine e sicurezza pubblica; b) svolgimento di funzioni in materia di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria; c) vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico, informandone il Prefetto.

Svolge inoltre compiti in materia elettorale, di stato civile, leva militare e statistica.

Laddove nel Comune non sia presente un Commissario distaccato di P.S. è anche Autorità locale (sussidiaria) di P.S., peraltro piuttosto anomala posto che, pur essendo indiscutibilmente un'Autorità politica (439), in tale veste deve pur tuttavia informare il Questore di eventuali pubbliche riunioni non preavvisate, provvedendo, in caso di urgenza, ad impedire che queste abbiano luogo o a vigilarne lo svolgimento (art. 28 R.D. 635/40).

(438) Più in generale, le aree funzionali di competenza del Prefetto sono quattro, ossia l'amministrazione generale, la pubblica sicurezza, l'amministrazione civile e la protezione civile, che riassumono la molteplicità delle funzioni tipiche dell'Autorità "civile" di governo, rappresentata a livello territoriale da tale organo. In argomento si veda MEOLI, *Prefetto*, in *Dig. Disc. Pubbl.* XII, Torino 1997, pp. 392 ss.

(439) Nell'esercizio delle funzioni di P.S. agisce, del resto, quale ufficiale del Governo.

Nello schema della legge 121, in realtà, il Sindaco è inquadrato in una posizione di subordinazione funzionale nei riguardi del Prefetto e del Questore, dai quali può essere chiamato a collaborare (nei limiti delle competenze dell'Ente locale) per un miglior espletamento della funzione di P.S.

L'art. 54 TUEL, nel confermarne la precedente potestà di adottare provvedimenti *contingibili ed urgenti* per prevenire o eliminare situazioni di grave pericolo che minaccino l'incolumità pubblica - potestà riconosciuta proprio in quanto Autorità politica, nonché ufficiale del Governo - estende tale potere ordinatorio ad una nuova materia, la "sicurezza urbana", da esercitarsi *"nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento"*.

Le ordinanze indicate all'art. 54, comma settimo TUEL possono essere rivolte ad una generalità di destinatari, come pure a soggetti determinati; in questo secondo caso, per l'ipotesi di inottemperanza, il Sindaco può provvedere d'ufficio, a spese degli interessati.

Nella versione *ante-riforma* della norma (che non contemplava la "sicurezza urbana"), la giurisprudenza amministrativa aveva tentato di definire gli ambiti ed i presupposti dell'intervento ordinatorio sindacale: dall'esistenza di un concreto ed effettivo pericolo per la pubblica incolumità alla circostanza che tale pericolo non fosse affrontabile con i normali strumenti di amministrazione attiva (Cons. Stato, sez. V, 8 maggio 2007, n. 2109); dall'esigenza di un'adeguata istruttoria (TAR Lazio, Roma, sez. II, 14 febbraio 2007, n. 1352) al rispetto dei principi generali dell'ordinamento (TAR Umbria, 16 aprile 2007, n. 314); dalla verifica dei presupposti di urgenza (TAR Veneto, sez. III, 6 marzo 2007, n. 637) alla necessità di tenere ben distinti scopi e natura degli istituti giuridici, evitando che rimedi finalizzati, ad esempio, ad assicurare la sicurezza della circolazione, potessero essere utilizzati, all'opposto, per intervenire in materia di ordine pubblico (Cassazione, sez. I civ., sent. 5 ottobre 2006, n. 21432, in relazione all'esercizio della prostituzione).

Con la novella del 2008, secondo la relazione al decreto legge (che riprende i contenuti del d.d.l. presentato nella precedente legislatura *sub* A.C. n. 3278), si mirava a potenziare *"gli strumenti a disposizione del Sindaco per il contrasto della criminalità locale"*, in un nuovo *"bilanciamento tra le prerogative statali in tema di sicurezza pubblica e l'esigenza di valorizzare, anche in tale ambito materiale, il ruolo degli enti locali"*. Centrale, in questo contesto (440), è quindi

(440) In base al riparto delle funzioni contenuto nel Titolo V della Costituzione, è possibile individuare: A) una riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, nella materia *"ordine pubblico e sicurezza"* (articolo 117, secondo comma, lett. h), materia che, chiarisce la Corte Costituzionale, riguarda la prevenzione dei reati ed il mantenimento dell'ordine pubblico e nella quale l'attribuzione in via esclusiva consente allo Stato di dettare una disciplina anche di dettaglio (sent. n. 218 del 1988); B) una competenza concorrente in una serie di materie particolarmente rilevanti (residuando in tal ambito, al legislatore statale, la sola determinazione dei principi fondamentali), che vanno dal governo del territorio alla tutela della salute (art. 117, comma 3); C) in terzo luogo, si stabilisce che ogni materia non

la nozione di “sicurezza urbana” contenuta nel successivo decreto del Ministro dell’Interno 5 agosto 2008 (in attuazione della delega contenuta all’art. 4-bis del D.L. 92/2008 (441)), a mente del quale “*Ai fini di cui all’art. 54 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ... per incolumità pubblica si intende l’integrità fisica della popolazione e per sicurezza urbana 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 civile e la coesione sociale*”.

A differenza di quanto previsto per l’*incolumità pubblica*, nel secondo caso il legislatore fa uso di una nozione piuttosto generica, che coniuga le condizioni di vivibilità dei centri urbani con due ulteriori finalità: richiamando testualmente la più recente letteratura sul tema (442), “*nello schema del provvedimento all’indicazione dell’ambito concettuale delle due nozioni dovrebbe far seguito l’indicazione delle fattispecie applicative in relazione alle*

riservata allo Stato sia di competenza legislativa delle Regioni (art. 117, comma 4), tranne la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni che riguardano i diritti civili e sociali, che è comunque riservata, in maniera uniforme sull’intero territorio nazionale, allo Stato (art.117, secondo comma, lett. m). Tra le materie che dunque rientrano nella competenza propria delle Regioni vi è espressamente la polizia amministrativa locale nonché - in virtù del silenzio serbato dalla Carta Costituzionale - ambiti quali, ad esempio, i servizi sociali.

A quest’ordine di competenze fa riferimento il decreto 5 agosto 2008 del Ministro dell’Interno, nel definire la nozione di *sicurezza urbana*, precisando che la tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica è riservata esclusivamente allo Stato.

In termini del tutto diversi si presenta, in Costituzione, il riparto delle *funzioni* amministrative.

La riforma del 2001 ha infatti abbandonato l’originario parallelismo tra la titolarità di competenze legislative ed amministrative, per adottare due autonomi sistemi: 1) uno basato sul riparto per materie, per quanto attiene le funzioni legislative (art. 117); 2) l’altro sul principio di sussidiarietà, per quelle amministrative (art. 118). Per l’effetto, queste ultime spettano primariamente al Comune, salvi i casi in cui questo risulti inadeguato: “*Le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni, salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite a province, città metropolitane, regioni e Stato*”. Allo Stato viene comunque riservata la competenza a fissare e determinare le funzioni fondamentali dei Comuni (art.117, secondo comma, lett. p), funzioni che però non sono state ancora definite.

Sempre in materia di sicurezza si richiama infine il terzo comma dell’art. 118 Cost. che prevede, in determinati settori (quali l’immigrazione e la tutela dei beni culturali), che la legge statale disciplini forme di coordinamento tra Stato e Regione: esigenza, questa, fortemente connessa alle cd. politiche integrate per la sicurezza, tipiche del modello UE, secondo una concezione che configura la pubblica sicurezza come un risultato complessivo coinvolgente più settori dell’Amministrazione (e non solo), al quale devono quindi concorrere competenze ed istituzioni politiche diverse.

(441) Attenta dottrina (PAJNO, *La Sicurezza Urbana*, Santarcangelo di Romagna 2010, pp. 40 ss.) - nel ricordare che la sicurezza urbana è pur sempre una funzione statale (secondo la lettura fornita da Corte Cost. 1° luglio 2009, n. 196) - evidenzia l’atipicità di tale rinvio, per effetto del quale la legge rischia di tradursi in una “norma in bianco” il cui ambito di applicazione verrebbe determinato da un atto di natura “*sub legislativa*”, qual è un decreto ministeriale: eventualità potenzialmente illegittima ai sensi del secondo comma dell’art. 117 Cost., che riserva comunque una serie di competenze alla *legislazione* dello Stato, come pure del secondo comma dell’art. 118 Cost., che parimenti fa riferimento a funzioni conferite *con legge*, mentre nel caso di specie si sarebbe erroneamente in presenza di un rinvio *integrale* ad una fonte non legislativa.

(442) PAJNO, *op. ult. cit.*, pp. 38 ss..

quali i Sindaci dovrebbero esser chiamati ad esercitare i propri poteri di ordinanza: in realtà fra le due disposizioni ... esiste uno squilibrio significativo, sia perché in esse diversa sembra essere l'idea di sicurezza urbana che le ispira, sia perché gli interventi indicati all'art. 2 sembrano riferirsi esclusivamente alla sicurezza urbana e non anche alla pubblica incolumità”.

La sicurezza urbana non viene considerata un semplice problema di ordine, ma piuttosto una prestazione pubblica cui corrisponde l'interesse del cittadino ad un “godimento” della città. Una concezione che in parte si discosta da quella individuata all'art. 54 TUEL, sia dall'impianto di fondo del TULPS, in quanto caratterizzata non solo da interventi di tipo preventivo e repressivo, ma anche di carattere promozionale della qualità della vita (443).

Va comunque ricordato che la **“sicurezza urbana” è materia di esclusiva competenza statale** (444).

I poteri del Sindaco, infatti, sono ad esso attribuiti solo in qualità di ufficiale del Governo (art. 54 TUEL, che nella nuova formulazione riconduce le attribuzioni del sindaco all'esercizio di *funzioni* statali e non più, come nel vecchio testo, di *servizi* statali) e non invece quale Autorità amministrativa e/o politica locale (ex art. 50 TUEL).

Poiché rientrano nel più vasto ambito della sicurezza pubblica, a seguito della riforma del 2008 tutte le ordinanze contingibili ed urgenti adottate dal Sindaco devono essere comunicate al Prefetto, anche (ma non solo) ai fini della loro attuazione.

La novità non è marginale. In precedenza, quando le ordinanze potevano essere emanate solo per minacce all'incolumità dei cittadini, non sussisteva alcun obbligo di comunicazione ed il Sindaco poteva darvi diretta esecuzione, richiedendo l'assistenza della Forza pubblica solo in caso di effettiva necessità.

A seguito della novella, invece, la predisposizione degli strumenti per l'attuazione di una qualsiasi ordinanza sindacale ex art. 54 TUEL è in ogni caso rimessa al Prefetto, che deve anche valutare se la stessa possa produrre conseguenze sui Comuni vicini e, in caso affermativo, indire un'apposita conferenza dei soggetti interessati.

Se il Ministro dell'Interno può adottare dei generali atti di indirizzo per l'esercizio delle funzioni previste dall'art. 54 TUEL da parte del Sindaco, per contro il Prefetto può direttamente esercitare - con proprio provvedimento - un potere di avocazione, sostituzione ed annullamento anche nei casi di iner-

(443) In questi termini, già SELMINI (a cura di), *La sicurezza urbana*, Bologna 2004.

(444) Depone in tal senso anche la circostanza che sin dalle premesse del provvedimento si richiama - a fondamento del potere esercitato - proprio l'art. 117 comma 2 lett. h) Cost., che ribadisce appunto la competenza esclusiva statale, come pure la successiva lettera m), dovendosene dedurre che il provvedimento del Sindaco trova giustificazione nel “*fine di assicurare uniformità su tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*”, attribuito quest'ultimo della sola Amministrazione statale.

zia: ciò poiché il Sindaco, *nella sua qualità di ufficiale del Governo*, opera come organo dello Stato in rapporto di dipendenza gerarchica dal Prefetto (da ultimo, cfr. Cons. Stato, Sez. VI, n. 3076/08).

Quanto sopra trova decisiva conferma nella sentenza n. 196 del 2009 della Corte Costituzionale, che ha inquadrato i “nuovi” poteri del Sindaco tra quelli finalizzati alla prevenzione e repressione dei reati, con ciò riconducendoli alla materia “*sicurezza pubblica*” prevista dall’art. 117, comma 2, lett. h) Cost. - di competenza statale - escludendo per contro che si tratti di funzioni di polizia amministrativa, attribuite alla competenza normativa regionale; conclusione ribadita dall’Alta Corte con le successive sentenze nn. 226 e 274 del 2010.

In esse viene chiarito che la nozione di “sicurezza urbana” comprende anche le attività di prevenzione e repressione dei reati, come implicitamente desumibile dall’art. 40 del D.L. 92/2008, a mente del quale “*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 sociale*”. Il successivo art. 42 attribuisce preferenza alle associazioni costituite da personale in congedo delle Forze dell’ordine, delle Forze armate o di altri Corpi dello Stato, precisando che le loro segnalazioni vanno indirizzate esclusivamente alle Forze di polizia.

Trattandosi di materia estranea alle attribuzioni regionali, non trovano spiegazione i virtuosismi dialettici di alcune normative regionali che tentano di incidere su segmenti di potere statale argomentando su un “*sistema di sicurezza pubblica integrata*” e/o di “*sicurezza pubblica negoziata*”.

In materia di sicurezza urbana, inoltre, la Corte Costituzionale (sentenza 4 aprile 2011, n. 115) ha stabilito che il Sindaco, in base all’art. 54 TUEL, può emanare unicamente ordinanze contingibili ed urgenti, sempre che ne ricorrano i tassativi presupposti: il Giudice delle Leggi ha quindi dichiarato l’illegittimità di sistema dell’art. 54 comma quarto del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (come novellato dal D.L. 92/2008) poiché lo stesso avrebbe conferito al Sindaco il potere di emettere ordinanze anche al di fuori dei presupposti di necessità ed urgenza, con discrezionalità sostanzialmente illimitata (445).

Ciò violerebbe il principio secondo cui “*in ogni conferimento di poteri amministrativi deve essere osservato il principio di legalità sostanziale*”, che non consente “*l’assoluta indeterminatezza*” del potere conferito e la conseguente totale libertà d’azione dell’Autorità amministrativa; ad avviso della Corte, l’illegittimità va ravvisata nel contrasto con gli artt. 23 e 97 Cost., dai quali può dedursi che “*la legge che attribuisce ad un ente il potere di imporre*

(445) Nella precedente sentenza n. 196 del 2009 la Corte aveva evidenziato come il tenore della norma si prestasse anche all’adozione di provvedimenti di “ordinaria amministrazione” a tutela dell’incolumità e della sicurezza urbana.

una prestazione non lascia all'arbitrio dell'ente impositore la determinazione della prestazione". La mancata previsione, nell'art. 54 comma quarto TUEL, di limiti alla discrezionalità amministrativa viola quindi l'art. 23 Cost. (446).

Ad ulteriore conferma che il D.L. 92/2008 si mantiene saldamente all'interno della logica statutale vi è poi la circostanza che il nuovo comma 4-*bis* dell'art. 54 rinvia ad un Decreto del Ministro dell'Interno (cioè proprio all'Autorità nazionale di pubblica sicurezza), che determini l'ambito di applicazione del nuovo potere di ordinanza ed i concetti di "incolumità pubblica" e di "sicurezza urbana".

A ciò aggiungasi la devoluzione, allo stesso Ministro, del potere di adottare atti di indirizzo per l'esercizio delle funzioni previste dall'art. 54.

Va infine escluso che il Sindaco possa delegare ad un assessore o altra persona l'esercizio del potere ex art. 54 TUEL, dal momento che solo chi *sostituisce* istituzionalmente il Sindaco può esercitarne le funzioni di competenza statale, laddove per contro il potere di ordinanza non rientra tra quelli che, ai sensi del comma 10 della norma, possono essere delegati.

La nozione di "sicurezza urbana" è cosa del tutto distinta dalla "polizia urbana", che invece attiene alla polizia amministrativa locale.

Il nuovo comma 2 dell'art. 54 TUEL stabilisce inoltre che il Sindaco, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale, "concorre ad assicurare anche la cooperazione della polizia locale con le Forze di polizia statali, nell'ambito delle direttive di coordinamento impartite dal Ministro dell'Interno - Autorità nazionale di pubblica sicurezza": diversamente da quanto previsto all'art. 3 della legge 65/1986 ("Legge quadro sull'ordinamento della polizia municipale"), la collaborazione di quest'ultima - in prospettiva - non dovrebbe più limitarsi ad ipotesi eccezionali, nell'ambito di operazioni specifiche, per divenire istituzionale ed ordinaria.

In pratica, quando venga a cooperare nell'ambito delle direttive dell'Autorità nazionale di P.S., la polizia municipale verrebbe ad agire nell'ambito di competenze statali di pubblica sicurezza (come tale verrebbe posta a disposizione del dirigente del servizio, a seconda dei casi un funzionario di polizia o un ufficiale dell'Arma dei Carabinieri) e per l'effetto dipenderebbe (447) *funzionalmente* dal Prefetto, *operativamente* dal Questore e *gerarchicamente* dal proprio Comando.

(446) Un ulteriore profilo di censura viene individuato *sub* art. 3 Cost., posto che "gli stessi comportamenti potrebbero essere ritenuti variamente leciti o illeciti, a seconda delle numerose frazioni del territorio nazionale rappresentate dagli ambiti di competenza dei sindaci". L'imparzialità della P.A. (ex art. 97 Cost.), inoltre, nel sistema dell'art. 54 TUEL non verrebbe garantita per l'assenza di una previsione normativa "posta a fondamento, formale e contenutistico, del potere sindacale di ordinanza".

(447) Si tratta peraltro di un'ipotesi *in fieri*, attesa l'estrema complessità della formazione del personale da destinare ai servizi di ordine pubblico (cui sono, non a caso, dedicate apposite specialità delle principali Forze di polizia nazionali) a fronte dell'assenza di capacità specifiche delle polizie locali, ordinariamente dedite a funzioni amministrative e per di più frammentate sul territorio.

Va evidenziato, sotto questo punto di vista, che a differenza dell'art. 3, comma secondo, lett. c) legge 121/81, il nuovo art. 54 TUEL (norma speciale rispetto alla prima) non limita tale possibilità ai soli funzionari in possesso della qualifica di agenti di pubblica sicurezza: ne discende però non tanto un'apertura del legislatore verso una maggiore collaborazione interforze (verosimile *ratio* della novella legislativa), ma piuttosto un'ulteriore incoerenza di sistema, dovuta al fatto che si è operato un isolato "innesto" sulla normativa preesistente, senza coordinarlo con la disciplina da questa presupposta (ovverosia la legge 121/81 ed il TULPS).

In effetti, proprio il carattere speciale della previsione di cui all'art. 54 comma secondo TUEL, unitamente al fatto che si tratta di norma sopravvenuta a quella contenente i limiti di cui si è detto (l'art. 3 cit.) consente, a rigore, di sostenere che **ancora una volta il sistema della pubblica sicurezza, così come descritto dalla legge 121, pare relegare in secondo piano i requisiti funzionali dei soggetti che vi partecipano**, per privilegiarne altri di carattere più propriamente amministrativo.

Ciò premesso, la riforma dell'art. 54 TUEL non ha mancato di sollevare altre questioni, legate in particolare alla logica di decentramento che la ispirerebbe.

Parte della dottrina (448) ha infatti letto in tale operazione una concreta erosione, da parte dell'Autorità di governo, di attribuzioni amministrative che per loro natura avrebbero dovuto competere ai Consigli comunali: premesso che la legge non consente di attribuire a questi ultimi (organi dell'Ente locale) alcun potere in materia di sicurezza pubblica, non sono infatti rari i casi in cui le ordinanze dell'ufficiale di Governo hanno concretamente operato a prescindere dalle competenze dell'organo consiliare, soprattutto in materia di polizia urbana, materia attribuita alla potestà regolamentare del Comune.

In tal modo lo Stato, lungi dall'attribuire (decentrare) nuove competenze (e potestà) al vertice politico dell'Ente locale, in realtà avrebbe utilizzato la stessa persona fisica - stavolta in veste di ufficiale del Governo - per attrarre competenze che ai sensi dell'art. 117 comma sesto Cost. avrebbero dovuto essere disciplinate in sede consiliare.

Alla base di ciò vi sarebbe addirittura un'erronea concezione di "sicurezza locale" che - anziché riferirsi alla prevenzione di fenomeni *non criminali*, ma pur sempre idonei a generare un diffuso senso di disagio ed insicurezza (si pensi all'abusivismo commerciale, al degrado ambientale, etc.), al fine di assicurare il *pacifico godimento* del contesto urbano (449) - sarebbe stata ricondotta nell'ambito dell'ordine pubblico (con ciò rafforzando la figura del Sindaco quale organo periferico dello Stato anziché del Comune).

(448) PAJNO, *op. ult. cit.*, pp. 33 ss..

(449) L'espressione è utilizzata da BONFIGLIO, *Sicurezza integrata e sicurezza partecipata*, DSR/Roma 2011.

Il D.M. 5 agosto 2008 sembrerebbe porre un correttivo a tale impostazione, attribuendo al Sindaco un'articolata serie di potestà che indubbiamente si riferiscono innanzitutto alle sue funzioni amministrative e che comunque hanno un contenuto preventivo, piuttosto che repressivo: emblematiche le lett. b) e c) dell'art. 2, relative alla fruibilità del patrimonio urbano, ovvero ad incuria, degrado ed occupazione abusiva degli immobili.

Resta però il fatto, innegabile, che i poteri di ordinanza di cui si tratta spettano all'ufficiale del Governo, e non al Primo cittadino del Comune.

In tale contesto, come già ricordato, con sentenza del 4 aprile 2011 n. 115 (450) la Corte Costituzionale ha ribadito il consolidato orientamento secondo cui ogni attribuzione di poteri *amministrativi* deve essere conforme al principio di legalità sostanziale, che ne presuppone la *tipicità* e *tassatività*, escludendone per contro l'indeterminatezza.

Come si è avuto modo di anticipare, il sistema dell'*Amministrazione di pubblica sicurezza* tracciato nel TULPS poteva dirsi "policentrico", in quanto costruito - in parte anche sotto il profilo operativo (451) - attorno alla figura dei Prefetti, uno per provincia, tra loro autonomi pur se accomunati dal vincolo di dipendenza dal Ministro dell'Interno; policentrismo che nella visione iniziale del legislatore del 1931 non era però espressione di "decentramento" (che di per sé implica, *in nuce*, l'esercizio di scelte discrezionali *di merito* da parte delle collettività amministrate), quanto piuttosto della necessità di rafforzare il potere centrale dello Stato anche sulle aree periferiche del Paese. In questi termini si spiega la sottoposizione dei Sindaci al potere gerarchico del Prefetto (nonché ai controlli del suo ausiliario tecnico, il Questore), laddove eccezionalmente chiamati a svolgere funzioni in materia e, di converso, la tendenza a circoscrivere quanto più possibile l'autonomia operativa delle singole Forze dell'ordine, ad evitare che per tale via potessero consolidarsi delle realtà autonome di controllo sociale in grado di entrare in concorrenza con l'Autorità di governo (452).

In questi termini, è **significativo che nel TULPS** (così come nel suo Regolamento di esecuzione) **non venga mai menzionata la funzione di "coordinamento", che non solo presuppone - come si è visto - un rapporto paritetico tra i soggetti da coordinare, ma soprattutto implica la terzietà del coordinatore**, escludendo per contro che lo stesso possa generalmente incidere sulla concreta esecuzione delle funzioni operative, con poteri di ordine o direzione.

(450) Per una rappresentazione delle questioni affrontate dalla Consulta, si veda VACCARELLA, *Il potere di ordinanza sindacale ex art. 54 del TUEL n. 267/2000 come modificato dalla legge 24 luglio del 2008 n. 125 dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 115 del 7 aprile 2011*, in www.giustamm.it, pp. 107 ss..

(451) Stante l'allora dipendenza gerarchica da questi ultimi del Questore (e dunque, nella sostanza, delle Forze precipuamente deputate al mantenimento dell'ordine pubblico).

(452) Esigenza particolarmente pressante per il regime allora in essere, se solo si considera che le Forze armate (nel cui ambito ricadevano pure i Carabinieri) prestavano giuramento di fedeltà al Re, anziché al Capo del Governo o ai suoi Ministri.

Un'evoluzione si avrà solo con la legge 121/81, che se da un lato correttamente devolve tale attribuzione al Prefetto (in quanto soggetto "terzo" rispetto alle Forze dell'ordine che operano in ambito provinciale, a seguito della sottrazione delle Questure alla sua sfera di potestà gerarchica), dall'altro ha l'evidente limite di aver per il resto mantenuto intatto l'impianto di base del TULPS, finendo così col generare una duplicazione dei centri di autorità rispetto al passato, sia a livello nazionale che territoriale.

4. Elementi di diritto comparato nella prospettiva del "modello Europeo". La c.d. gestione "di prossimità". Sintesi e conclusioni.

Grande limite della riforma del 1981 - di cui implicitamente dà atto lo stesso legislatore, nel momento in cui interviene ad apportarvi dei significativi correttivi nelle successive "novelle" di settore (453) - è la mancata distinzione tra *funzioni di indirizzo* (spettanti ad organi che siano diretta emanazione dell'Autorità di governo) e *funzioni di gestione* o esecutive (di competenza invece degli organi operativi e/o amministrativi: Forze dell'ordine, etc.), distinzione che *ratione temporis* era totalmente estranea all'impostazione del TULPS, nella cui prospettiva ordinamentale ben si può collocare, al netto di taluni aspetti esteriori, la stessa legge 121.

La logica del TULPS dichiaratamente si contrapponeva al precedente sistema liberale, basato su una netta divisione dei poteri, per abbracciare piuttosto una visione nella quale la distinzione tra organi legislativi ed esecutivi tendeva a dissolversi, a favore di una prospettiva unitaria ed organica del potere statale.

In questi termini, parte della dottrina sostiene che il principale aspetto da riformare sia quello della pluralità delle Forze di polizia (pluralità del resto "canonizzata" proprio dalla legge 121, e comunque caratteristica necessaria di tutti i moderni ordinamenti democratici, stante l'evidente inopportunità di forme di concentrazione - sia sul piano operativo che funzionale - in un settore tanto decisivo per le libertà civili); in subordine si parla anche di un loro più stretto coordinamento, generalmente senza però precisarne modalità ed obiettivi.

Tali prospettive ermeneutiche, però, non solo ignorano le incoerenze sistemiche di cui si è detto (omissione del tutto inspiegabile, se si pensa che tali criticità sono generalmente assenti negli altri ordinamenti nazionali dell'UE, caratterizzati dalla netta separazione tra le funzioni esecutive e quelle di indi-

(453) Da ultimo, seppur in prospettiva generale, si richiama l'art. 6 della legge 4 marzo 2009, n. 15 disponente principi e criteri "al fine di rafforzare il principio di distinzione tra le funzioni di indirizzo e confronto spettanti agli organi di governo e le funzioni di gestione amministrativa spettanti alla dirigenza ... regolando il rapporto tra organi di vertice e dirigenti titolari di incarichi apicali in modo da garantire la piena e coerente attuazione dell'indirizzo politico degli organi di governo in ambito amministrativo".

rizzo), ma neppure sembrano porsi il problema già solo di spiegare le ragioni storico-istituzionali di tale “pluralità” e delle connesse, possibili sovrapposizioni operative nell’esercizio dell’attività della polizza di sicurezza, dando così forma ad una lettura incompleta e decontestualizzata della normativa vigente.

I limiti metodologici di tale impostazione possono essere ricondotti, in buona sostanza, ad una serie di luoghi comuni, parte dei quali già anticipati nella prima parte di questo lavoro.

A prescindere dall’uso improprio della nozione giuridica di “*Autorità civile*” (454), per cui si rinvia a quanto in precedenza esposto, è soprattutto nel tormentato rapporto Prefetture /Questure che si svela l’incoerenza costituzionale di tali ricostruzioni, che all’atto pratico finiscono per riproporre - sotto il profilo operativo/sistemico - la *ratio* sottostante agli interventi normativi disposti dal regime negli anni venti e trenta del secolo scorso, in un certo qual senso addirittura peggiorandola.

Non è quindi un caso che risultino, alla fine, in contrasto con i fondamenti dello Stato di diritto.

Si pensi, in primo luogo, all’incredibile volontà di estromettere definitivamente l’Autorità di governo (rappresentata a livello provinciale dal Prefetto, organo caratterizzato da specifica professionalità in materia di pubblica sicurezza) dalla concreta gestione del settore, non però a beneficio degli organi esecutivo/gestionali nel loro insieme (e dunque, a vantaggio della relativa *funzione*), bensì di uno solo di essi.

Questi, infatti, assumerebbe non solo la veste di dirigente di una delle Forze di polizia, ma pure quella - inedita a livello internazionale - di direttore o superiore funzionale di tutte le altre, delle quali verrebbe a disporre a sua discrezione. Un organo per di più sottratto al controllo di legittimità dei propri atti, com’è vero che uno dei punti qualificanti di tale impostazione (455) consisterebbe nell’eliminare perfino la possibilità di impugnare in via amministrativa (*ex lege* 1199/71, secondo la procedura nota in dottrina col nome di “*ricorso gerarchico*”) i relativi atti, al più residuando il lungo ed oneroso ricorso giurisdizionale.

Seguendo questa prospettiva, la figura del Questore finirebbe con l’assumere carattere autoreferenziale, in netto contrasto non solo con quanto espresso dal (pur non vincolante) art. 13 della Raccomandazione COE n. 10/2001, ma innanzitutto con i principi cogenti di cui agli artt. 95 e 97 Cost.

Appare quindi assai discutibile giustificare quanto sopra con una presunta esigenza di superare un non meglio definito “*accentramento amministrativo e totalitario*”, se solo si pensa che **proprio il D.lgs. 31 marzo 1998, n. 80 - che ha introdotto la distinzione tra funzioni ed organi di indirizzo politico e funzioni (ed organi) di gestione - espressamente sal-**

(454) In questi termini, di recente, MANCINI PROIETTI, *Libertà (fondamentali) e (poteri dell’) autorità*, cit., pp. 69 ss. (ivi, in particolare, p. 71, nell’ottica ermeneutica a suo tempo smentita dell’art. 13 della Raccomandazione 10/2001/REC del COE).

(455) Ad esempio, cfr. MANCINI PROIETTI, *op. ult. cit.*, p. 128. Testualmente ivi si legge “... sarebbe allora auspicabile che non fosse più possibile da parte del prefetto **ingerirsi** nella direzione tecnica di un servizio, quanto piuttosto collocarsi in un momento successivo di controllo del pieno rispetto degli indirizzi ricevuti. Controllo che nei casi più gravi potrebbe anche sfociare in una corrispondente richiesta urgente di sostituzione dell’organo. Il prefetto dovrebbe quindi solo indirizzare l’attività del questore ... ne discenderebbe l’impossibilità e l’incompatibilità con il sistema delineato dalla l. n. 121/81, la possibilità di ricorrere (gerarchicamente) al prefetto contro gli atti del questore in materia di sicurezza pubblica”.

vaguarda, quale suo immanente corollario - all'art. 9 comma terzo (456) - il potere di annullamento ministeriale (in termini generali) e, nello specifico, **quello prefettizio per ragioni di legittimità**.

Invero, la concreta attuazione del principio sovra esposto non solo renderebbe ancor più inestricabile il sistema "binario incrociato" di cui si è in precedenza detto, ma darebbe vita all'inedita anomalia costituzionale di un organo esecutivo che verrebbe contemporaneamente a svolgere il ruolo di controllore e di controllato, privo di controlimiti operativi (essendo controllore-direttore di tutte le altre Forze in campo) e sostanzialmente incensurabile negli atti. A fronte di ciò, fiduciosamente si suggerisce che, nei casi più gravi di mala gestione, l'Autorità di governo potrebbe al più *chiederne* la sostituzione, ma neppure in questo caso ad un organismo terzo, bensì alla stessa Amministrazione dalla quale questi dipende (ad esempio, al Questore del capoluogo di regione) ...

Invero, secondo i fautori di questa impostazione, l'Autorità (civile) di governo dovrebbe rinunciare pure alla sovraordinazione *funzionale* nei confronti delle Forze dell'ordine, posto che *"il rapporto di dipendenza funzionale (non gerarchica) della forza pubblica rispetto all'organo prefetto ... andrebbe infatti per coerenza istituzionale riservata alla sola Autorità tecnica di polizza, da esercitarsi attraverso l'attuale potere di ordinanza"* (457), seppur con la conclusiva chiosa per cui tale inedita funzione di direzione e coordinamento *"dovrebbe ovviamente essere svolta nell'ambito ed in ossequio di quelle che sono le linee di indirizzo e di direttiva di volta in volta promanate dall'organo prefetto"*.

È appena il caso di evidenziare come una tale costruzione teorica si ponga in contrasto con i fondamenti dello Stato di diritto in materia di pubblica sicurezza: non solo, infatti, pretende nei fatti di sovraordinare un organo amministrativo ed esecutivo all'Autorità di indirizzo politico (spogliando quest'ultima, in concreto, di ogni mezzo reale di controllo e sanzione, in punto di legittimità ed opportunità degli atti), con buona pace della comune sottoposizione di *tutte* le Forze di polizia (e non certo solo di quelle ad ordinamento militare) alla responsabilità della *"Civil Authority"*, ma nientemeno teorizza l'assurdo di una Forza di polizia che dirige le altre, anziché essere dalle stesse reciprocamente controllata, richiamando il *modus operandi* dei totalitarismi occidentali del Ventesimo secolo, nella sistematica e progressiva opera di duplicazione / sovrapposizione / sostituzione dei Corpi di polizia dello Stato (cfr. *retro*, Cap. I).

Il tentativo di spostare il baricentro delle politiche di sicurezza dall'organo di indirizzo

(456) Recita la norma: *"... Il Ministro non può revocare, riformare, riservare o avocare a sé o altrimenti adottare provvedimenti o atti di competenza dei dirigenti. In caso di inerzia o ritardo il Ministro può fissare un termine perentorio entro il quale il dirigente deve adottare gli atti o i provvedimenti. Qualora l'inerzia permanga, o in caso di grave inosservanza delle direttive generali da parte del dirigente competente, che determinino pregiudizio per l'interesse pubblico, il Ministro può nominare, salvi i casi di urgenza previa contestazione, un commissario ad acta, dando comunicazione al Presidente del Consiglio dei Ministri del relativo provvedimento. Resta salvo quanto previsto dall'articolo 2, comma 3, lettera p) della legge 23 agosto 1988, n. 400. Resta altresì salvo quanto previsto dall'articolo 6 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e successive modificazioni ed integrazioni, e dall'articolo 10 del relativo regolamento emanato con regio decreto 6 maggio 1940, n. 635. Resta salvo il potere di annullamento ministeriale per motivi di legittimità"*. A mente dell'art. 6 TULPS, infine, *"Salvo che la legge disponga altrimenti, contro i provvedimenti dell'autorità di pubblica sicurezza è ammesso il ricorso in via gerarchica nel termine di giorni dieci dalla notizia del provvedimento"*.

(457) Così MANCINI PROIETTI, *op. ult. cit.*, p. 129.

ad uno esecutivo trova ulteriore spunto nella sottolineatura che quest'ultimo - pur essendo a tutti gli effetti un ufficiale di polizia - sarebbe pur tuttavia esonerato - in via del tutto eccezionale - dal rivestire anche la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria, circostanza che denoterebbe l'intento del legislatore di "sottrarre la predetta autorità da particolari vincoli nei confronti dell'autorità giudiziaria, stanti le sue funzioni eminentemente tecnico-amministrative ..."; anche tale notazione non sembra però convincente, non essendo tale esclusione, in realtà, specifica della figura del Questore ma valendo pure per i generali dei Carabinieri (ai sensi dell'art. 178 D.lgs 15 marzo 2010, n. 66) e della Guardia di Finanza; del resto, neppure è chiara - se si tien conto delle funzioni realmente svolte dai soggetti coinvolti - l'esatta ragione della preferenza accordata al vertice provinciale dell'una piuttosto che dell'altra Forza dell'ordine, salvo voler riproporre la screditata esegesi dell'art. 13 della *Raccomandazione* 10/2001/REC del COE, di cui si è detto nella prima parte di questo lavoro.

Analoghi limiti si riscontrano in quegli Autori che pensano invece di individuare una prospettiva di maggior coordinamento nell'unificazione non già delle Forze di polizia, ma (perlomeno) delle loro Centrali operative. Ora, anche a prescindere dalla circostanza che nel medesimo ambito territoriale (provinciale) spesso si assiste a duplicazioni non tanto tra le diverse Forze dell'ordine (che oltre ad avere competenze autonome, si vedono comunque assegnate dai *Piani coordinati di controllo del territorio* delle pertinenze territoriali specifiche), quanto piuttosto all'interno di una stessa Forza (si pensi alla coesistenza - nella medesima città capoluogo - tra le Centrali operative della Questura/Squadra mobile e quelle della Polizia stradale), una tale prospettiva appare del tutto avulsa dalla realtà.

Richiamando la definizione contenuta in un sito istituzionale, la Centrale operativa di una Forza di polizia è tutt'altro che un centralino telefonico (o un *call-center*) che riceve chiamate di soccorso e le "gira" ai vari operatori sul territorio, competenti ad intervenire: se così fosse, infatti, non vi sarebbero evidenti controindicazioni pratiche - ma al più, addirittura, dei vantaggi in termini di spesa - a fonderle tutte in un'unica struttura, magari a composizione interforze per *par condicio*.

In realtà la Centrale operativa è il centro motore del comando, lo strumento fondamentale per l'insacco, lo sviluppo ed il completamento di *tutta l'attività istituzionale* della Forza interessata, nonché la sede appropriatamente organizzata, ove pervengono al comandante, in continuità, le notizie di interesse e da cui egli esprime - personalmente e per il tramite del personale addetto - gli ordini per la risoluzione dei problemi contingenti.

Tramite questa struttura viene assicurata l'interoperatività continua (c.d. "H24") tra il dirigente e/o ufficiale responsabile (o altro delegato) e gli organici disponibili alle sue dipendenze, nonché il flusso di informazioni tra il centro di comando e la periferia, le banche-dati interforze ed i servizi di sicurezza (strumenti questi ultimi il cui accesso va limitato alle Forze dell'ordine, attesa la natura riservata e sensibile delle aree di riferimento). Inoltre, dal 1999 le Centrali operative delle due Forze di polizia a competenza generale sono tra loro interconnesse in videoconferenza, al fine di assicurare, sempre mediante procedure condivise, l'intervento del personale in grado di agire più tempestivamente, nonché di quello delle altre organizzazioni/istituzioni (sanitarie, Vigili del fuoco, protezione civile, etc.) la cui opera è ritenuta necessaria per un efficace soccorso.

A ciò si aggiunga che una Centrale operativa, per poter funzionare correttamente, non può riferirsi ad un bacino territoriale troppo ampio, pena il venir meno della reale possibilità di un effettivo controllo, circostanza che da sola porta ad escludere ipotetiche *reductiones ad unum* (già solo su base provinciale).

In estrema sintesi, tramite la Centrale operativa si decide (con ordine vincolante) *chi, quando e come* deve porre in essere una determinata attività operativa, e si ha il vero polso del controllo del territorio. Ne discende che un loro ipotetico “accorpamento” si tradurrebbe necessariamente nella sottrazione della linea di comando ad una o più Forze, per cederla ad altre. Né potrebbe pensarsi - semplicisticamente - di creare Centrali operative con pluralità di Comandanti o magari interforze “a rotazione”, dal momento che - oltre all’inevitabile confusione - risulterebbe violato il principio generale (alla base dello Stato di diritto) per cui gli organi appartenenti ad una determinata Amministrazione non possono impartire ordini a strutture inserite in Amministrazioni diverse (tale è, indubbiamente, il rapporto tra le diverse Forze di polizia e tra queste e le Forze armate), stante l’inconfigurabilità giuridica - nei loro reciproci rapporti - di un vincolo gerarchico.

Alla luce delle considerazioni che precedono ben si spiega quindi la ragione per cui, contrariamente a quanto talvolta si sostiene, **il legislatore non ha mai previsto nulla del genere, ma semmai il contrario**: l’art. 21 della legge 121/81 (rubricato “*Collegamenti e sale operative comuni tra le Forze di polizia*”) si limita infatti a dettare una disciplina **eventuale ed eccezionale** nei termini che seguono: “*Il Ministro dell’Interno, nell’esercizio delle sue attribuzioni di coordinamento, impartisce direttive ed emana provvedimenti per stabilire collegamenti [e non unificazioni - ndr] tra le sale operative delle Forze di polizia e istituisce, in casi di particolare necessità, con proprio decreto di concerto con i Ministri interessati, sale operative comuni*”.

La norma prevede quindi due distinte ipotesi, l’una avente carattere generico, l’altra eccezionale (il legislatore parla, significativamente, di una **necessità** che dev’essere addirittura *particolare*, ovvero di “inevitabilità altrimenti” nel noto significato giuridico del termine). Circa i prefigurati (e non meglio definiti) “collegamenti”, si tratta delle forme di interconnessione tra gli operatori, già esistenti da anni, laddove già solo per assicurare la concreta attuazione della richiamata Direttiva 2002/22/CE, le Centrali operative del 112 dei Carabinieri svolgono attività strumentale anche per le altre Forze dell’ordine, secondo i cd. “*Piani coordinati di controllo del territorio*”. La seconda ipotesi ha invece, generalmente, carattere occasionale e temporaneo, com’è stato il caso delle speciali Centrali operative comuni interforze in concomitanza di eventi di particolare rilevanza nazionale (manifestazioni sportive e *meetings* internazionali, ricorrenze pubbliche, etc.).

Storicamente, la duplicazione delle *funzioni* di polizia rappresenta una tipica manifestazione del passaggio da un regime liberale a forme di governo autoritarie; in Italia, principale espressione di ciò fu - dopo la creazione di due nuovi Corpi di polizia (la *Milizia Volontaria per la Sicurezza Nazionale*, con R.D. 14 gennaio 1923, n. 31 ed il *Corpo degli Agenti di Pubblica Sicurezza*, ricostituito con R.D.L. 2 aprile 1925, n. 383, che andavano di fatto a contrapporsi ai Carabinieri Reali ed ai precedenti Corpi specializzati minori (458)) -

(458) Inequivocabili sono, sul punto, le stesse parole del capo del regime, nello scritto *Il tempo del bastone e della carota. Storia di un anno (ottobre 1942 - settembre 1943)*, supplemento al *Corriere della Sera* n. 190 del 9 agosto 1944, p. 40: “*Nell’Esercito vi era un’Arma che aveva soprattutto carattere esclusivamente dinastico: l’Arma dei Carabinieri. Era questa l’Arma del re. Anche qui il fascismo cercò di organizzare una polizia che desse garanzie dal punto di vista politico e vi aggiunse una organizzazione*

la moltiplicazione delle Questure, una per ogni capoluogo di provincia, disposta con R.D.L. 14 aprile 1927, n. 593.

Tali uffici, come già accennato, erano stati creati nel Regno di Sardegna nel XIX secolo e poi estesi al resto d'Italia, progressivamente al processo di unificazione, quali articolazioni ausiliarie delle Prefetture per le sole aree "metropolitane" (i capoluoghi con popolazione superiore ai 60.000 abitanti - ossia Torino e Genova), essendo finalizzate ad assicurare un più coordinato presidio di pubblica sicurezza nelle maggiori conurbazioni del Paese, la cui rapida industrializzazione e l'elevata concentrazione della popolazione comportavano - come comportano ancor oggi - degli specifici problemi di ordine pubblico, tali da giustificare l'istituzione di strutture amministrative *ad hoc*.

Tale eccezionalità veniva confermata dall'art. 4 del R.D. 31 agosto 1907, n. 690 (a sua volta riprodotto dall'art. 4 della legge 21 agosto 1901, n. 409), che alla luce del nuovo contesto nazionale ed a cinquant'anni dall'unità, significativamente aveva elevato la predetta soglia minima a ben 100.000 abitanti, anziché ridurla.

Di lì a pochi anni, però, a seguito del mutato regime istituzionale, le Questure vennero ad assumere un ruolo completamente diverso, quali centri del controllo ideologico e politico a livello territoriale (viepiù incentrato sugli apparati di sicurezza) su cui verrà a strutturarsi, di lì a poco, l'impianto complessivo del TULPS (459); significativa di tale rinnovata funzione, in luogo di quella originaria e naturale di presidio di pubblica sicurezza metropolitano, la prevalenza accordata agli uffici del "controllo politico" e gli organici quasi sempre inferiori a quelli dei preesistenti Comandi territoriali dei Carabinieri (con conseguente inidoneità a svolgere un'analoga attività di presidio territoriale, situazione che in larga parte perdura tutt'oggi).

Precisato quanto sopra, per tornare sul piano comparato, in aggiunta ai sintetici richiami già effettuati agli ordinamenti degli Stati del "G6-UE", si può prendere in considerazione - tra gli altri - il sistema portoghese di P.S. (460), che presenta una ripartizione delle competenze generali di polizia di si-

segreta: l'OVRA". Sulla centralità - anche numerica - dei Carabinieri Reali rispetto alle altre Forze si vedano i dati riportati da BONINO, *La polizia italiana nella seconda metà dell'Ottocento. Aspetti culturali e operativi*, Roma 2005, pp. 30, 59 e 63. Inoltre TINTI, *Dai Reali Carabinieri alla 121*, cit.

(459) Con le riforme di polizia degli anni Venti (che in qualche modo accentuavano alcune decisioni del precedente Ministero Crispi) venne creata una struttura fortemente centralizzata, incentrata sulla *Direzione della Pubblica Sicurezza* e quindi sulla figura del neo-istituito Capo della polizia, il quale operava in periferia mediante Ispettori regionali e generali di pubblica sicurezza. Questi ultimi erano preposti ad organismi alle sue dipendenze (come l'OVRA) ovvero destinati ad incarichi speciali. Col R.D.L. n.1903 del 6 novembre 1926 venne anche istituito il servizio speciale di investigazione politica, avente per scopo la difesa dell'ordine costituito dello Stato.

(460) Per un'introduzione sull'implementazione portoghese delle politiche europee di sicurezza, cfr. DE MELO PALMA, *European by Force and by Will: Portugal and the European Security and Defence Policy*, *Eu Diplomacy Papers* 7/2009 (su http://aei.pitt.edu/11868/1/EDP_7_2009_Palma-3.pdf). Inoltre ROBINSON, *Assessing the Europeanisation of Portuguese Foreign and Security Policy*, Bruges 2010.

curezza (quella giudiziaria essendo rimessa ad un distinto organismo) tra un Corpo civile ed uno ad ordinamento miliare (la *Guarda Nacional Republicana* - *GNR*, una Forza di gendarmeria).

In merito a quest'ultima, per inciso, il legislatore nazionale appare consapevole della natura "integrata" secondo i già richiamati *standards* internazionali, precisando (art. 1 della *Lei* 6 novembre 2007, n. 63 (461)) che si tratta di una Forza di polizia a statuto militare, destinata per tale ad assolvere le generali funzioni di pubblica sicurezza, di tutela dei diritti civili ed altresì a contribuire alla difesa militare dello Stato: in tale veste opera funzionalmente (art. 2) alle dipendenze del Ministero concretamente responsabile della sicurezza interna dello Stato (462) e, nelle ipotesi previste dalla legge, alle dipendenze operative del Capo di Stato Maggiore delle Forze armate.

Caratteristica che ancor più trova sanzione all'art. 2 del *Decreto-Lei* 14 ottobre 2009, n. 297 (*Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana* (463), laddove si precisa che il militare della *Guarda* - definito significativamente "*soldado de la lei*" - nell'esercizio delle sue funzioni è agente di forza pubblica, nonché autorità ed organo di polizia a tutti gli effetti (464).

Il sistema portoghese si ispira tendenzialmente al "modello europeo" dell'*Amministrazione di P.S.*: da un lato, il carattere "inclusivo" ed "integrato" è evidente nella composizione del "*Conselho Superior de Segurança Interna*", l'organo consultivo (interministeriale ed interforze) in materia di pubblica sicurezza, presieduto dal Primo Ministro e comprendente - dal lato governativo "di indirizzo" - i Ministri dell'Interno, della Difesa, della Giustizia, delle Finanze, delle Opere pubbliche, dei Trasporti e delle comunicazioni, oltre ai rappresentanti del Parlamento e delle Autonomie locali, nonché il summenzionato *Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna* (nonché quello competente per i Servizi segreti), mentre sul lato "operativo" include i Comandanti delle tre Forze di polizia, il Direttore dei Servizi di informazione strategica, le Autorità militari marittima ed aeronautica, il Direttore generale dei Servizi peni-

(461) Testualmente "*A Guarda Nacional Republicana, adiante designada por Guarda, é uma força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas e dotada de autonomia administrativa. 2 - A Guarda tem por missão, no âmbito dos sistemas nacionais de segurança e protecção, assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, bem como colaborar na execução da política de defesa nacional, nos termos da Constituição e da lei*". Testo su http://www.gnr.pt/documentos/Legislacao/LEI_ORGANICA.pdf. Le attribuzioni generali di polizia della GNR (tra cui quelle che in Italia fanno capo alla Guardia di Finanza - comma 2 lett. d - ed al Corpo Forestale dello Stato - comma 2 lett. a - analogamente a quanto si verifica in altri ordinamenti quali quello spagnolo e francese) sono previste all'art. 3.

(462) Non è infatti corretto sostenere che la GNR sia specificamente posta alle dipendenze del Ministero dell'Interno piuttosto che ad un altro Dicastero, posto che l'art. 2 comma primo della *Lei* 6 novembre 2007, n. 63, in ottica funzionalista, precisa che "*A Guarda depende do membro do Governo responsável pela área da administração interna*".

(463) Testo consolidato su <http://www.gnr.pt/documentos/Legislacao/EMGNRNovo.pdf>

(464) Analogo principio trova espressione agli artt. 10 e 11 della *Lei* 63/2007.

tenziari, il Responsabile nazionale dei servizi di protezione e soccorso, etc. (art. 12). In circostanze particolari può anche prendervi parte il Procuratore generale della Repubblica.

La centralità del Primo Ministro nel “sistema sicurezza” portoghese emerge anche dall’art. 9 comma primo legge 53/2008, ai sensi del quale il Capo del Governo - politicamente responsabile per la direzione delle politiche di pubblica sicurezza - ha tra l’altro l’incarico di proporre al Consiglio dei Ministri il piano di coordinamento, controllo e comando operativo delle Forze e dei Servizi di sicurezza nazionali.

Ai sensi dell’art. 13, il CSSI assiste il Primo Ministro nell’esercizio delle sue competenze in materia di sicurezza interna (previste all’art. 9): questi, in particolare - a differenza dei modelli italiano, tedesco e francese che attribuiscono tale competenza al Ministro dell’Interno, che in tali contesti non ha un ruolo meramente esecutivo e politicamente subordinato - è l’organo politicamente responsabile per la direzione delle politiche di pubblica sicurezza, elaborate dal Governo nel suo complesso (ex art. 8: “*A condução da política de segurança interna é, nos termos da Constituição, da competência do Governo*”).

Ma è l’inquadramento delle funzioni di direzione e coordinamento delle Forze di polizia (e più in generale dei vari operatori del “sistema sicurezza”, in un moderno approccio olistico ed integrato) a segnare la differenza con i risalenti modelli del “policentrismo autarchico”, quale quello tracciato dal TULPS e dalla legge 121/81.

Dopo aver definito, all’art. 1, la nozione di “sicurezza interna” in termini funzionali quale (465) “*attività dello Stato finalizzata a garantire la pace, l’ordine e la sicurezza pubblica, nonché proteggere le persone ed i beni, prevenire e reprimere la criminalità e contribuire a garantire il corretto funzionamento delle istituzioni democratiche, il regolare esercizio dei diritti, delle libertà e delle garanzie fondamentali dei cittadini ed il rispetto per la legalità democratica*”, l’art. 6 enuncia - tra i principi fondamentali - la regola per cui “*Le Forze ed i servizi di sicurezza svolgono la propria attività conformemente ai principi, agli obiettivi, alle priorità, alle linee-guida ed alle misure individuate dalle politiche di sicurezza interna, nell’ambito delle rispettive attribuzioni. 2 – Fermo quanto disposto al comma precedente, le Forze ed i servizi di sicurezza cooperano tra di loro, in particolare attraverso lo scambio di informazioni che non rilevino esclusivamente ai fini del perseguimento degli specifici obiettivi di ciascuna di esse, ma risultino indispensabili a consentire*

(465) Testualmente: “*A segurança interna é a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática*”.

anche il raggiungimento di quelli degli altri, nel rispetto delle norme sul segreto istruttorio e sul segreto di Stato” (466).

In questo quadro teorico si iscrivono l’attività e le funzioni del principale organo ausiliario dell’*Amministrazione di P.S.* portoghese - di nomina politica e legato al Primo Ministro da un rapporto fiduciario - ossia il “*Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna*” (artt. 14 ss.), posto alla diretta dipendenza (gerarchica) dal Primo Ministro e solo eventualmente dal Ministro dell’Interno, che però in tanto può esercitare una qualche potestà nei suoi confronti, in quanto sia stato espressamente delegato dal primo a farlo.

Di converso, il legislatore riconosce che tale organo, in quanto ausiliario del Governo, obiettivamente partecipa all’esercizio del potere di indirizzo - seppur sotto un profilo più prettamente tecnico - equiparandolo a tutti gli effetti legali ad un Sottosegretario di Stato (467); inoltre, in ragione della sua terzietà rispetto alle forze in campo gli viene attribuita la funzione di coordinamento, direzione e controllo operativi (art. 15: “*tem competências de coordenação, direcção, controlo e comando operacional*” (468)). Una terzietà che non esclude - a differenza di quanto invece accade in altri ordinamenti nazionali -

(466) Testualmente: “*As forças e os serviços de segurança exercem a sua actividade de acordo com os princípios, objectivos, prioridades, orientações e medidas da política de segurança interna e no âmbito do respectivo enquadramento orgânico. 2 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, as forças e os serviços de segurança cooperam entre si, designadamente através da comunicação de informações que, não interessando apenas à prossecução dos objectivos específicos de cada um deles, sejam necessárias à realização das finalidades de outros, salvaguardando os regimes legais do segredo de justiça e do segredo de Estado*”.

(467) Art. 14, comma secondo: “*O Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna é equiparado, para todos os efeitos legais, excepto os relativos à sua nomeação e exoneração, a secretário de Estado*”. Inoltre il successivo comma terzo precisa che il *Secretário-Geral* si avvale di un gabinetto tecnico di appoggio (di cui peraltro è prevista la soppressione), al quale è integralmente applicabile il regime giuridico dei gabinetti ministeriali (“*ao qual é aplicável o regime jurídico dos gabinetes ministeriais*”).

(468) Recita a sua volta l’art. 17: “*Competências de direcção: 1 - No âmbito das suas competências de direcção, o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna tem poderes de organização e gestão administrativa, logística e operacional dos serviços, sistemas, meios tecnológicos e outros recursos comuns das forças e dos serviços de segurança.*

2 - Compete ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, no âmbito das suas competências de direcção:

a) Facultar às forças e aos serviços de segurança o acesso e a utilização de serviços comuns, designadamente no âmbito do Sistema Integrado de Redes de Emergência e Segurança de Portugal e da Central de Emergências 112; b) Garantir a interoperabilidade entre os sistemas de informação das entidades que fazem parte do Sistema de Segurança Interna e o acesso por todas, de acordo com as suas necessidades e competências, a esses sistemas e aos mecanismos de cooperação policial internacional através dos diferentes pontos de contacto nacionais; c) Coordenar a introdução de sistemas de informação georreferenciada sobre o dispositivo e os meios das forças e dos serviços de segurança e de protecção e socorro e sobre a criminalidade; d) Proceder ao tratamento, consolidação, análise e divulgação integrada das estatísticas da criminalidade, participar na realização de inquéritos de vitimação e insegurança e elaborar o relatório anual de segurança interna; e) Ser o ponto nacional de contacto permanente para situações de alerta e resposta rápidas às ameaças à segurança interna, no âmbito dos mecanismos da União Europeia”.

la possibilità, in concreto, di sceglierlo anche tra i membri (469) delle Forze dell'ordine, ma che anche in tal caso viene garantita dall'impossibilità di continuare ad esercitare, in costanza d'incarico, le precedenti attribuzioni, e soprattutto dalla rigorosa separatezza (sia sotto il profilo organizzativo che funzionale) tra l'Ufficio del *Secretário-Geral* e le strutture da lui coordinate.

La terzietà dell'Ufficio del *Secretário-Geral* rispetto agli operatori del settore sicurezza è evidenziata dalla scelta di incardinarlo presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (analogamente a quanto accade in Italia per il DIS, che però ha competenze limitate all'attività di *intelligence*), in virtù del fatto che ad essa compete il coordinamento dell'azione dei singoli Ministri per assicurare la realizzazione delle politiche di governo, comprese quelle di pubblica sicurezza.

Nel quadro delle sue responsabilità di coordinamento, il *Secretário-Geral* ha il compito di concertare misure, piani ed operazioni tra le diverse Forze di polizia, nonché tra queste ed altri soggetti o servizi pubblici e privati, oltre a curare la cooperazione con le organizzazioni internazionali e le Forze dell'ordine straniere, conformemente ad un "*piano di coordinamento, di controllo e di comando operativo delle Forze e dei Servizi di sicurezza*".

Quest'ultimo, definito dal Presidente del Consiglio dei Ministri sulla base dell'apporto paritetico di tutti gli attori coinvolti sul campo, viene approvato dal Governo ed ha lo scopo di garantire la miglior collaborazione possibile tra le Forze operative sul territorio, nonché una formazione per quanto possibile fondata su principi comuni, secondo il modello "integrato" (civile/militare) dell'UE, sul quale viene posta particolare enfasi nell'articolazione del comma terzo (470); del resto, la *ratio* ispiratrice "europea" della riforma dell'*Amministrazione di P.S.* portoghese emerge con chiarezza al comma secondo, lett.

(469) Indifferentemente intesi, senza che cioè il legislatore pretenda dei requisiti minimi di attribuzioni o grado, ovvero lo *status* militare o civile dell'interessato. Di tale eventualità dà implicitamente conto l'ultimo comma dell'art. 14, riferendosi al trattamento economico.

(470) In specie, "*a) Garantir a articulação das forças e dos serviços de segurança com o sistema prisional* [la norma, parlando di coordinamento tra tali strutture, si conforma al principio internazionalistico - cfr. *retro* - che, diversamente dal sistema italiano della legge 121/81, esclude la riconducibilità dei servizi penitenziari a quelli della polizia di sicurezza; ndr] *de forma a tornar mais eficaz a prevenção e a repressão da criminalidade; b) Garantir a articulação entre as forças e os serviços de segurança e o Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro; c) Estabelecer com o Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa mecanismos adequados de cooperação institucional de modo a garantir a partilha de informações, com observância dos regimes legais do segredo de justiça e do segredo de Estado, e o cumprimento do princípio da disponibilidade no intercâmbio de informações com as estruturas de segurança dos Estados membros da União Europeia; d) Garantir a coordenação entre as forças e os serviços de segurança e os serviços de emergência médica, segurança rodoviária e transporte e segurança ambiental, no âmbito da definição e execução de planos de segurança e gestão de crises; e) Garantir a articulação entre o Sistema de Segurança Interna e o planeamento civil de emergência; f) Articular as instituições nacionais com as de âmbito local, incluindo nomeadamente as polícias municipais e os conselhos municipais de segurança; g) Estabelecer ligação com estruturas privadas, incluindo designadamente as empresas de segurança privada*".

d) della norma, laddove si precisa che compete al *Secretário-Geral* “*Sviluppare sul territorio nazionale i piani d’azione e le strategie dello «Spazio Europeo di Libertà, Sicurezza e Giustizia» (settore FSJ, cfr. retro - ndr), che implicano un’azione integrata delle Forze e dei Servizi di sicurezza*” (471).

Parallelamente ai poteri di coordinamento - che per tali non incidono su attribuzioni, dipendenze e specificità (472) delle singole Forze di polizia - il *Secretário-Geral* si vede attribuite delle specifiche potestà di direzione (art. 17), ovviamente non riferite all’attività operativa di queste ultime bensì (cfr. *retro*, in materia, la riforma 2012 del DIS) all’organizzazione e gestione amministrativa e logistica: in breve, alla materia degli approvvigionamenti di servizi strumentali (tipo pulizie e vettovagliamento), dotazioni logistiche e tecniche comuni alle Forze dell’ordine ed ai Servizi di *intelligence*, etc.

Infine, l’art. 18 attribuisce all’organo ausiliario una serie di specifici poteri di controllo.

Neppure la previsione eccezionale di cui all’art. 19 (“*Competências de comando operacional*”), nell’attribuire formalmente al *Secretário-Geral* un potere di comando operativo in presenza di catastrofi nazionali che debbano essere affrontate con l’utilizzo congiunto di tutte le Forze disponibili, ivi compreso il “*Sistema Integrato delle Operazioni di Protezione Civile e Soccorso*” (473), realmente incide sull’autonomia operativa delle Forze dell’ordine (nei reciproci rapporti tra di esse e nei riguardi dell’Autorità di governo), com’è vero che tali poteri non vengono esercitati direttamente nei confronti degli operatori o delle strutture coinvolte, ma attraverso direttive rivolte ai rispettivi vertici istituzionali (474), nel rispetto cioè della loro autonomia linea di comando.

In ogni caso, gli ulteriori poteri del *Secretário-Geral* devono essere esercitati pur sempre nel quadro del “*piano di coordinamento, di controllo e di*

(471) Testualmente: “*Desenvolver no território nacional os planos de acção e as estratégias do espaço europeu de liberdade, segurança e justiça que impliquem actuação articulada das forças e dos serviços de segurança*”.

(472) Al riguardo va ricordato che anche l’esercizio dei poteri di controllo del *Secretário-Geral* (di cui all’art. 18) **non può mai tradursi in un’ingerenza dell’organo ausiliario nell’ordinamento e nelle attribuzioni specifiche delle Forze di polizia** (salvaguardate dalla terzietà dell’organo coordinatore e dall’assenza di un rapporto di subordinazione gerarchica nei suoi confronti), dovendo sempre essere esercitati per il tramite dei Comandanti delle suddette Forze (ex art. 18 comma secondo) e dunque nel rispetto delle rispettive linee di comando interne. Lo stesso dicasi per l’eccezionale attribuzione di un potere di “comando operativo”, a fronte delle circostanze di cui all’art. 19.

(473) Il “*Sistema Integrato de Operações de Protecção e Socorro - SIOPS*” è attualmente disciplinato dal *Decreto-Lei* n. 134 del 25 luglio 2006. Si vedano anche la *Lei* n. 27 del 3 luglio 2006 (Legge Fondamentale della Protezione Civile) ed il *Decreto-Lei* n. 75 del 29 marzo 2007, su attribuzioni e struttura dell’*Autoridade Nacional de Protecção Civil*. Per l’elenco delle basi legali, cfr. <http://www.proteccaocivil.pt/Legislacao/Pages/LegislacaoEstruturante.aspx>.

(474) “... *estes são colocados na dependência operacional do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, através dos seus dirigentes máximos*”.

comando operativo delle Forze e dei Servizi di sicurezza”.

La funzione di coordinamento esplicata dal *Secretário-Geral* vale - in ottica chiaramente “integrata” ed “interforze” - per tutte le Forze di polizia nazionali e non solo, come si evince a contrario dall’art. 25 comma secondo che richiama, nella categoria generale delle “Forze e Servizi di sicurezza”, “*A Guarda Nacional Republicana; b) A Polícia de Segurança Pública; c) A Polícia Judiciária; d) O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras; e) O Serviço de Informações de Segurança. 3 - Exercem ainda funções de segurança, nos casos e nos termos previstos na respectiva legislação: a) Os órgãos da Autoridade Marítima Nacional; b) Os órgãos do Sistema da Autoridade Aeronáutica”.*

L’alta funzione di coordinamento operativo delle politiche di sicurezza - attualmente delegata al Ministro dell’Interno - alla quale consegue una netta distinzione tra gli apparati di vertice del Ministero e quelli dei soggetti coordinati (e relative funzioni), codificata da ultimo all’art. 14 del *Decreto-Lei* n. 86-A del 12 giugno 2011 (475), trova sanzione anche nell’art. 5 della *Lei Organica* 63/2007, a mente del quale, in caso di attività simultanee compiute dalla *Polícia de Segurança Pública* (l’altra Forza a competenza generale, presente nelle maggiori aree urbane del Paese), i settori di competenza della *Guarda* vengono definiti da un decreto del Ministro (476).

Il principio di netta separazione tra la funzione di indirizzo e coordinamento e quella di gestione (e relativi organi) trova ulteriore riscontro nel *Decreto-Lei* n. 126-B del 29 dicembre 2011 (477), recante la riforma organizzativa del *Ministério da Administração Interna* (MAI), il cui art. 6 comma terzo (da leggere nel combinato disposto con l’art. 4, che riconduce nell’ambito dei servizi di diretta competenza statale, svolti sotto la responsabilità del MAI, l’attività operativa delle Forze dell’ordine) chiarisce che entrambi i Corpi di polizia di cui si è detto “... *regem -se por legislação própria, que define o seu regime, designadamente quanto à sua organização, funcionamento, estatuto de pessoal e protecção social*”; correlativamente, l’art. 2 lett. i) (478) attribuisce alle strutture del MAI il compito di adottare misure esecutive e regolamentari con cui attuare le politiche di sicurezza interna adot-

(475) “*O Ministério da Administração Interna é o departamento governamental que tem por missão a formulação, coordenação, execução e avaliação das políticas de segurança interna, do controlo de fronteiras, de protecção e socorro, de segurança rodoviária e de administração eleitoral*”. Testo consolidato su <http://dre.pt/pdf1s/2011/07/13201/0000200007.pdf>.

(476) In relazione all’attuale assetto dell’Amministrazione della pubblica sicurezza portoghese si richiamano anche le indicazioni contenute nel *Relatório Anual de Segurança Interna 2011*, pubblicato su http://www.portugal.gov.pt/media/555724/2012-03-30_relatoRIO_anual_seguran_a_interna.pdf.

(477) Testo consolidato su http://www.portugal.gov.pt/media/381580/lo_mai.pdf.

(478) Testualmente “*Na prossecução da sua missão, são atribuições do MAI: ... i) Adotar as medidas normativas adequadas à prossecução das políticas de segurança interna definidas pela Assembleia da República e pelo Governo, bem como estudar, elaborar e avaliar a execução das medidas normativas integradas na área da administração interna*”.

tate da Parlamento e Governo, valutandone altresì la concreta esecuzione.

Più nel dettaglio, la riforma di cui al *Decreto-Lei* n. 86-A dell'11 luglio 2011 (successivamente emendato con *Declaração de Retificação* n. 29 del 2 settembre 2011) individua nel MAI il Dipartimento governativo “*incaricato di formulare, coordinare, eseguire e valutare le politiche di sicurezza interna, del controllo delle frontiere, di protezione e soccorso, di sicurezza stradale e di amministrazione elettorale, mantenendo così nella sua sfera di attuazione, le aree tradizionalmente consacrate, in una linea di stabilità evolutiva anziché di partizione*”, al quale viene altresì ricondotta la maggior parte delle competenze dei soppressi “*Governos Civis*” territoriali.

Il “sistema di sicurezza interna” portoghese è autonomamente disciplinato con *Lei* 29 agosto 2008, n. 53 (479), che all'art. 13 individua tre organi deputati alla sua attuazione, il “*Conselho Superior de Segurança Interna*”, il “*Secretário-Geral*” e il “*Gabinete Coordenador de Segurança - GCS*”, tutti inseriti - a garanzia di imparzialità rispetto alle Istituzioni ed agli operatori in campo - non presso il MAI bensì nella struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri; quest'ultima, peraltro, è stata recentemente oggetto di riforma con *Decreto-Lei* n. 126-A/2011, il cui art. 47 prevede la futura soppressione del GCS, da attuarsi con apposita novella, nonché la ristrutturazione - sempre in seno alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - del Gabinetto dell'Autorità nazionale di pubblica sicurezza (di cui all'art. 21 comma nono).

Nel sistema portoghese vi è dunque una netta distinzione tra attribuzioni di indirizzo politico, che spettano al Governo ed in via derivata - ai fini del coordinamento - al Primo Ministro (nonché, indirettamente, al suo organo ausiliario), funzioni esecutive di alta amministrazione (*recte*, di pianificazione), di competenza del Ministro dell'Interno e funzioni direttamente operativo/esecutive, o di gestione, proprie delle Forze dell'ordine.

Conseguentemente non vi è alcuna sovrapposizione tra le strutture e gli organi di queste ultime e quelli del Ministero di riferimento.

Né, significativamente, l'ordinamento portoghese prevede un accentramento delle funzioni di comando delle Forze di polizia in seno ad un unico Dicastero, in ragione degli evidenti limiti di efficienza e trasparenza che un tale assetto verrebbe a comportare: in effetti, se è vero che - per tradizione storica - la *Policia de Segurança Pública* (ad ordinamento civile) e la *Guarda Nacional Republicana* (a statuto militare) attualmente dipendono organicamente da quest'ultimo (la GNR limitatamente all'esercizio delle sue - pur preponderanti - funzioni di polizia “civile” (480)), è altresì vero che la terza Forza di polizia portoghese (la *Policia Judicial*) dipende invece, organicamente, dal solo Ministero della Giustizia (481), ma nonostante ciò è a tutti gli effetti par-

(479) Testo sul portale istituzionale <http://legislacao.mai-gov.info/i/lei-de-seguranca-interna/>.

tecipe delle politiche si sicurezza interna dello Stato, coordinandosi con gli altri soggetti coinvolti.

Analoghi rilievi possono farsi per quel che riguarda l'esercizio e la pianificazione dell'attività di pubblica sicurezza a livello territoriale (o decentrato): nel caso da ultimo trattato, le competenze che a livello centrale spettano all'Autorità governativa (ministeriale) sino al 2011 (482) erano in parte devolute ai *Governadores Civis* (espressione della medesima funzione propria dell'Autorità "civile" di governo), analogamente a quanto tuttora accade in Francia con i Prefetti, in Spagna con i *Delegados e Subdelegados del Gobierno* nelle *Comunidades Autónomas*, etc..

Ultimo aspetto da considerare, la diffusione più o meno capillare, sul territorio, delle varie Forze dell'ordine. Se sul piano comparato da tempo si parla di "polizia di prossimità", su quello interno il legislatore ha previsto, in parallelo al decentramento di talune funzioni amministrative di pubblica sicurezza, di cui si è detto, degli ulteriori "strumenti" di gestione territoriale dell'ordine e sicurezza pubblici, quali i "patti per la sicurezza".

Si tratta, in estrema sintesi, di accordi di collaborazione e solidarietà stipulati tra lo Stato e gli Enti locali (Province e soprattutto Comuni) che prevedono l'azione congiunta di più livelli di governo e la promozione di interventi, anche in via sussidiaria e nell'ambito delle responsabilità di ciascuno, per rendere effettivo il diritto ad una sicurezza diffusa. O, a fronte del progressivo deteriorarsi delle condizioni della finanza pubblica, per mantenere almeno il livello di sicurezza sino ad allora raggiunto.

Tali accordi non derogano alle competenze centralizzate delle Autorità di P.S., né prevedono una loro gestione in via delegata: obiettivo dei "patti" è la progressiva eliminazione delle aree di degrado e di illegalità, nel rispetto delle competenze delle Autorità di settore, ottimizzando l'integrazione con le poli-

(480) La dipendenza, in tempo di pace, della GNR dal *Ministério da Administração Interna* risale formalmente al Decreto del 3 maggio 1911, che peraltro recupera la disciplina già precedentemente data nel 1801 per la *Guarda Real da Polícia de Lisboa* e quindi, nel 1834-35, per la *Guarda Municipal de Lisboa e Porto*. Invero, in ragione della sua natura di Forza militare di sicurezza, la GNR ha in realtà una doppia dipendenza, dal *Ministro da Defesa* e dal *Ministro da Administração Interna* (attuale responsabile della sicurezza interna dello Stato, ex art. 2 comma primo della *Lei* 63/2007).

(481) Già dipendente dal Ministero dell'Interno, transitata alla Giustizia nel 1945. Si tratta della Polizia criminale (e non di quella penitenziaria), avente per missione di collaborare con i Pubblici ministeri nell'attività di indagine (art. 2 comma primo: "*A PJ tem por missão coadjuvar as autoridades judiciárias na investigação, desenvolver e promover as acções de prevenção, detecção e investigação da sua competência ou que lhe sejam cometidas pelas autoridades judiciárias competentes*"), la cui organizzazione è data dalla *Lei* 6 agosto 2008, n. 37 (emendata con legge 30 agosto 2010 n. 26). In argomento, cfr. il portale istituzionale <http://www.policiajudiciaria.pt/>.

(482) A seguito della riforma del 2011, che ne ha disposto la soppressione, tali competenze sono state in parte ri-accentrate in capo al Ministero dell'Interno, in parte devolute ad altre Amministrazioni pubbliche.

tiche di sicurezza delle autonomie territoriali ed impegnando maggiormente le polizie locali (483).

In breve, uno strumento operativo mediante il quale dare attuazione al modello “integrato” della pubblica sicurezza che contraddistingue il “modello europeo”, coordinando tra loro gli operatori di settore di volta in volta interessati: i “patti” spesso consistono in piani che prevedono lo stanziamento di fondi o l’impiego di maggiori risorse umane, oppure azioni mirate per affrontare, ad esempio, la questione di insediamenti abusivi o reati di contraffazione, di sfruttamento della prostituzione, di abusivismo commerciale, etc.

A rigore - pur nel rispetto delle competenze proprie di ciascuna Forza di polizia - possono anche comportare la riorganizzazione dei presidi delle Forze dell’ordine, l’intensificazione dell’utilizzo dei cd. “poliziotti di quartiere”, etc.

I “patti per la sicurezza” non rappresentano però un modello alternativo alle funzioni di coordinamento prefettizie tracciate dalla legge 121/81, ma si inseriscono nel sistema vigente, tentando di superare il rigido schematismo burocratico del TULPS - come “filtrato” dalla legge 121/81 - per dar vita ad un ordinamento più articolato: in concreto, infatti, sono definiti da protocolli e programmi congiunti condivisi tra la Prefettura, il *Comitato provinciale per l’ordine e la sicurezza pubblica* (organo di coordinamento per eccellenza), nonché il Comune o la Provincia interessati, volti ad individuare delle specifiche modalità di pianificazione e/o collaborazione “interforze” coerenti con le decisioni assunte in seno al suddetto *Comitato Provinciale* e con i piani coordinati di controllo prefettizi.

L’art. 7 del D.L. 92/2008 ha poi esteso la predisposizione di piani coordinati di controllo del territorio, per specifiche esigenze, anche ai Comuni minori ed alle forme associative sovracomunali, per potenziare la capacità di intervento della polizia locale nelle attività ordinarie.

Sempre nell’ottica di una gestione della pubblica sicurezza quanto più vicina al cittadino ed al territorio si collocano infine le dottrine della cd. “polizia di prossimità”, nate nel particolare contesto degli ordinamenti anglosassoni (*in primis*, negli USA degli anni ‘60) che non conoscevano l’esperienza storica delle Forze di gendarmeria territoriali (484).

Negli anni Ottanta il modello venne poi esteso, in Francia, soprattutto

(483) Sull’argomento si veda PAJNO, *La sicurezza urbana*, cit., pp. 142 ss.

(484) Tipiche invece dell’Europa continentale, tra cui si possono menzionare i Corpi di *Mare-chaussées* fiamminghi e francesi, da cui si sono evolute - almeno in parte - le moderne gendarmerie. Sull’argomento si vedano gli studi di LUC, *Gendarmerie, État et Société au XIX siècle*, cit., EMSLEY, *Gendarmes and the State in nineteenth-century Europe*, Oxford 1999, pp. 27 ss. e LORGNIER, *Quand le Gendarme juge. Maréchaussée, histoire d’une révolution judiciaire et administrative*, Paris 1994. Cfr. anche CODRONCHI, *Sul riordinamento della P.S. in Italia*, in *Nuova Antologia* CXLIII, 1895, pp. 215 ss., nonché JENSEN, *Liberty and Order: The Theory and Practice of Italian Public Security Policy, 1848 to the Crisis of the 1890s*, New York 1991.

alla *Police Nationale* (Forza di polizia allocata nei maggiori centri abitati e nelle metropoli), nonché in Olanda, Belgio e Spagna (qui soprattutto per contrastare particolari fenomeni di terrorismo locale).

Nei Paesi scandinavi, caratterizzati da un'esigua densità demografica e, soprattutto in passato, da una relativa pace sociale (con conseguente elaborazione di una peculiare dottrina della pubblica sicurezza su base comunitaria), il modello in questione si confonde con le più ampie politiche di prevenzione, che affiancano alle tradizionali misure della polizia di sicurezza degli articolati interventi - su base locale - di sostegno economico ed assistenziale, implementati da *Consigli di Prevenzione locali* che danno vita ad un sistema integrato di forze politiche e sociali, in collaborazione tra loro, secondo un programma nazionale di prevenzione della criminalità.

In ambito UE, come già evidenziato, è centrale il modello "integrato" ed "olistico", compendiato nelle conclusioni della *Riunione* dei Ministri dell'Interno di Italia, Francia e Germania del 30 aprile 2001 - di poco posteriore al Consiglio UE di Feira - avente per tema "*La sicurezza per la libertà*", per cui "*L'efficacia delle politiche di sicurezza e di tranquillità si basa su un'impostazione globale che prevede al prevenzione, la dissuasione e la sanzione, mettendo insieme tutti gli attori pubblici e non, in una co-produzione di sicurezza*". Tale concetto, "riletto" alla luce del principio comunitario di sussidiarietà, si pone alla base di quello di "prossimità".

In realtà, nella tradizione amministrativa europea possono individuarsi almeno due sistemi generali che mirano ad attuare, per quanto possibile, una diretta collaborazione tra Forze dell'ordine e cittadini: il primo è quello, del tutto peculiare, della *Community policing* anglosassone, in base al quale le Forze di polizia vengono assegnate a specifiche aree geografiche, al fine di stabilire diretti legami con le comunità ivi residenti e le rispettive formazioni sociali (associazioni religiose, di quartiere, gruppi giovanili, etc.).

Il modello si basa sull'idea che quando la polizia viene interamente coinvolta nella vita della comunità non è più avvertita come un'entità "terza" - assegnata dallo Stato al sol fine di far rispettare la legge - e che la prevenzione del crimine può essere meglio perseguita attraverso un'interazione positiva tra le Forze dell'ordine e la comunità locale: per l'effetto, anche i cittadini finiscono per partecipare alla pianificazione ed alla supervisione delle attività di polizia, le cui responsabilità di comando vengono operativamente trasferite ai gradi inferiori.

Tale modello presuppone però un assetto dello Stato ed una formazione delle sue classi dirigenti funzionali ad una gestione locale del potere e delle strutture comuni, con conseguente venir meno degli organi di intermediazione tra Governo centrale e periferia (per fare un esempio, in Italia e Francia il Prefetto).

Il secondo modello, di origine francese, è quello dell'*ilôtage* (ossia dell'isolato, porzione del centro urbano delimitato da strade), adottato a suo tempo per l'attività della *Police nationale* nei maggiori centri urbani (la *Gendarmerie*

già essendo una tipica polizia territoriale di prossimità): con tale politica, sviluppata a partire dal 1998 (485), si voleva assicurare anche in tali realtà una più capillare visibilità delle Forze dell'ordine, per fronteggiare il crescente senso di insicurezza dei cittadini.

Il modello venne tuttavia gradualmente abbandonato a partire dal 2003, per essere definitivamente dismesso nel 2010.

In Italia, con l'espressione "*Polizia di prossimità*" (486) si intende, dal 2002 in poi, un settore della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e della Polizia municipale particolarmente legato al territorio e composto da operatori che prendono il nome evocativo di Poliziotti, Carabinieri e Vigili "di quartiere".

In realtà, una questione di radicamento si pone solo per la prima delle tre componenti, stante la tipica connotazione territoriale delle altre due; vero è, peraltro, che i servizi in esame vengono utilizzati non nei centri abitati di medie dimensioni (dove la Polizia di Stato è generalmente assente), bensì nei capoluoghi di provincia e nei centri maggiori, dove anche la diffusione capillare dei Carabinieri deve confrontarsi con un tessuto sociale ed urbano spesso disgregato e impersonale.

Nell'ottica di un maggiore "avvicinamento" ai cittadini, affinché percepiscano anche visivamente la presenza dello Stato, il Poliziotto ed il Carabiniere di quartiere si associano, a piedi, all'attività svolta dalle pattuglie "automontate" che si occupano del controllo del territorio. Dal punto di vista organizzativo, sono collocati - non a caso - nell'organico dell'*Ufficio Prevenzione generale e Soccorso pubblico* (U.P.G.S.P.) della Questura, ovvero presso i Comandi Stazione Carabinieri.

Gli operatori in questione svolgono la loro attività in "zone" o "quartieri", individuati in sede prefettizia ed aventi una popolazione non superiore ai 30.000 abitanti circa, al fine di favorire un contatto più diretto con i residenti.

Al di là dell'apparenza, la logica sottesa al modello "di prossimità" mira a qualificare l'attività della polizia di sicurezza in termini particolarmente complessi, mutuando per le realtà urbane di maggiori dimensioni il modello di rapporto con il pubblico tipico della Stazione dei Carabinieri: la vicinanza fisica dell'operatore di polizia ne è solo l'aspetto esteriore, poiché tale modello storico, in realtà, presuppone (per poter funzionare e non ridursi a mera apparenza) un continuo ed immediato adattamento delle procedure operative alle diverse realtà sociali presenti sul territorio (che dunque vanno preventivamente

(485) Tale modello era già stato individuato con la *Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité* del 21 gennaio 1995. In argomento cfr. FERRET, *Police de proximité en France, Une expérience de recherche institutionnelle à l'IHESI entre 1998 et 2001*, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 46/4, (Paris 2001) pp. 97-118.

(486) Sull'argomento, per un'introduzione generale, si veda CARRER, *La polizia di prossimità: la partecipazione del cittadino alla gestione della sicurezza nel panorama internazionale*, Milano 2003.

vissute), così da garantire al cittadino adeguate forme di collaborazione, concretando l'operatore di polizia la propria funzione di rappresentante dello Stato nel senso più autentico del termine.

In difetto di tali presupposti, il modello in questione rischia di tradursi in una mera duplicazione delle funzioni, fonte di inefficienze destinata al fallimento.

Un articolato modello teorico di "polizia di prossimità" è presente anche nella *Raccomandazione* 31 marzo 2007, n. 216, del *Congresso dei Poteri Locali e Regionali* del Consiglio d'Europa (487), utile ai fini descrittivi benché priva di qualsiasi valore vincolante: in questi termini, la polizia di prossimità rappresenta una componente - applicabile ai maggiori centri urbani o negli Stati privi di una Forza di polizia territoriale a competenza generale - del più ampio modello della cd. "sicurezza partecipata" (coinvolgente cioè un numero di soggetti e strutture maggiore rispetto a quelle tradizionali di pubblica sicurezza), che si estende oltre i fatti penalmente rilevanti sino a comprendere manifestazioni di diverso genere ma che pur sempre incidono sulla tranquillità sociale e sulla percezione stessa della sicurezza. In pratica, un concorso fattivo di tutti i soggetti - pubblici e privati - che con il loro intervento possono rendere più efficace il lavoro delle Forze dell'ordine.

Alcuni Autori teorizzano che la polizia "di prossimità" possa rappresentare il primo passo per la realizzazione di una polizia "di comunità", intesa come reale collaborazione di tutte le Istituzioni responsabili di qualche aspetto della "sicurezza sociale", evitando la compartimentazione tra gli Enti territoriali, quelli preposti alla prevenzione sociale o quelli deputati alla prevenzione e repressione criminale (Forze di polizia a competenza generale e speciale, Prefetture, magistratura), etc., compartimentazione che invece ancora informa l'impianto organizzativo del TULPS, il cui rigido modello monistico delle Autorità provinciali di P.S. solo in parte è stato scalfito dalle più recenti riforme legislative.

In Italia le politiche della sicurezza ispirate alla "nuova prevenzione" si sono indirizzate verso il sistema dei "Protocolli d'intesa", un variegato insieme di iniziative e forme di "partenariato" che il Ministero dell'Interno ha progressivamente sviluppato con gli Enti locali, soprattutto per reperire maggiori risorse, con iniziative rivolte in particolare alle categorie di cittadini più a rischio: anziani, donne, portatori di *handicap*, etc.. Gli strumenti di attuazione sono risultati essere, col tempo, i più vari ed atipici, quali contratti sociali, protocolli, convenzioni, ordinanze, etc., al fine di regolamentare, innanzitutto, le relazioni tra Amministrazioni centrali e locali, per intervenire direttamente sui fenomeni che in uno specifico contesto destano particolare allarme sociale.

(487) Testo integrale, nella versione ufficiale francese, su <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1145663>.

All'atto pratico, però, va rilevata la sostanziale crisi di tale modello, incompatibile con il vigente assetto dell'*Amministrazione di P.S.*: non solo, infatti, è privo di una definita base legale, ma soprattutto - in considerazione dei noti e persistenti problemi della finanza pubblica - non si attaglia alla distribuzione territoriale frammentaria (al di fuori delle aree metropolitane) della Forza a competenza generale alla quale avrebbe dovuto realmente applicarsi. Invero, la Circolare 23 dicembre 2010 n. 225/B/2010/91482/U della *Direzione Centrale Anticrimine* della Polizia di Stato (488), avente ad oggetto la riorganizzazione dell'*Ufficio Prevenzione generale e Soccorso pubblico* (UPG-SP – settore che coordina la centrale operativa e le volanti della Squadra mobile), nel creare, in seno ai Commissariati di P.S. sezionali e distaccati il nuovo "*Ufficio Controllo del Territorio*" (UTC), destinato ad assorbire tutte le altre organizzazioni interne diversamente denominate ed a divenire il "*terminale di una rete provinciale coordinata dall'UPG e SP*", precisa che "*Il servizio polizia di quartiere viene organicamente unificato in seno all'UPG e all'SP, quale ulteriore momento strumentale all'operatività, anche perché il conseguimento di alcuni obiettivi di prevenzione richiede spesso lo sviluppo di progetti di prossimità di "impatto" da svolgere in tutte le zone in maniera uniforme e con metodologie omogenee ...*".

Viene inoltre correttamente precisato che ai fini delle assegnazioni di personale "*deve essere valutata la generale diminuzione di risorse ed il venir meno dell'unità di riserva del poliziotto di quartiere. In tale ottica non potrà escludersi la necessità di una riduzione del numero di aree coperte dal servizio*" e comunque "*la riorganizzazione in argomento non deve determinare 'migrazioni' logistiche di strutture e di risorse umane tali da inficiare l'efficacia dell'azione delle pattuglie ...*".

A ciò aggiungasi che la natura subordinata e strumentale dell'UTC rispetto alle strutture "centrali" della Questura, unitamente all'esigua presenza di presidi della Polizia di Stato al di fuori dei maggiori centri urbani del Paese, sebbene coerente con il vigente impianto del TULPS appare poco funzionale alla necessità di una gestione "reticolare" ed "integrata" del controllo di pubblica sicurezza, presupposte dal modello della polizia "di prossimità" e dalle linee-guida europee.

A questo punto del discorso si possono trarre alcune conclusioni.

Secondo l'insegnamento dell'Alta Corte (489), già richiamato in precedenza, nell'ordinamento costituzionale vigente per pubblica sicurezza deve intendersi "*la funzione inerente al mantenimento dell'ordine pubblico, cioè*

(488) Circolare sul sito non istituzionale http://www.anfp.it/gestionale/upload/cms/elementi_portale/news/documenti/attivita_controllo_progetto_uct.pdf

(489) Corte Cost., sent. 7 aprile 1995, n. 115 (cit.). Per uno studio sui profili giuridici della materia, cfr. DI RAIMONDO, *Ordine pubblico e sicurezza pubblica*, cit.

alla tutela dei beni giuridici fondamentali o degli interessi pubblici primari sui quali si regge la civile convivenza". La relativa competenza è riservata allo Stato, ai sensi dell'art. 4 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 382, nonché dell'art. 117, comma secondo lett. d) Cost.

Non siamo quindi in presenza di un *modulo organizzativo* - civile, militare o misto - bensì di una *funzione* che prescinde del tutto dalle caratteristiche ordinamentali degli operatori che vi attendono, rilevando solamente gli obiettivi, le modalità ed i limiti della loro azione.

Si tratta, in particolare, di una funzione "preventiva", a carattere prettamente amministrativo, con la quale lo Stato mira ad anticipare e colpire specifiche attività in grado di mettere in pericolo l'ordine pubblico: in sintesi, tende ad assicurare la pacifica convivenza tra i cittadini e l'ordinato svolgersi delle relazioni sociali attraverso l'imposizione di limiti, vincoli e prescrizioni per tutelare - da danni e pericoli eventuali - tanto i consociati quanto le Istituzioni pubbliche.

Ad essa si collega, strumentalmente, l'attività della "polizia di sicurezza" (490), branca della "polizia amministrativa" (491) deputata ad esplicare prevalentemente un'attività di prevenzione, impedendo lo svolgimento di atti ed attività in grado di mettere in pericolo l'ordinata convivenza civile (492).

Cosa diversa è la funzione di "polizia giudiziaria", avente natura prevalentemente repressiva e legata, per contro, all'attività giurisdizionale sia sotto il profilo organizzativo/formativo che sotto quello funzionale: ai sensi dell'art. 55 cpp "*La polizia giudiziaria deve, anche di propria iniziativa, prendere notizia dei reati, impedire che vengano portati a conseguenze ulteriori, ricercarne gli autori ... Svolge ogni indagine e attività disposta o delegata dall'Autorità giudiziaria*". A differenza di quelle precedentemente citate, le funzioni di polizia giudiziaria vengono svolte alle dipendenze e sotto la dire-

(490) In argomento si veda CORSO, *Polizia di sicurezza*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, XI, Torino 1996, pp. 319 ss. In merito all'ordinamento previgente, RANELLETTI, *La polizia di sicurezza*, in *Primo trattato di diritto amministrativo italiano* (a cura di ORLANDO), IV/1, Milano 1904, pp. 205 ss.. Per un'esposizione compendiativa dei concetti e delle funzioni di polizia si rinvia a CHIAPPETTI, *Polizia (dir. pubbl.)*, in *Enc. dir. XXXIV*, Milano 1985, pp. 120 ss. nonché all'efficace studio comparativo di BERTACCINI, *I modelli di polizia*, cit.

(491) Per tale intendendosi l'attività di polizia volta ad attuare le misure amministrative, preventive e repressive necessarie affinché i privati pongano in essere le proprie attività senza arrecare danno alla società: in questi termini si pone anche la definizione riportata all'art. 159 del D.lgs 31 marzo 1998, n. 112. In argomento, per un'introduzione generale (sebbene antecedente a tale precisazione normativa) si veda NOVA, *Polizia amministrativa*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, XI, Torino 1996, pp. 315 ss.

(492) Storicamente, la legge 20 marzo 1865 n. 2248, Allegato B (che stabilì la dipendenza *funzionale* delle Forze di polizia dal Ministro dell'Interno - a livello nazionale - ed a livello provinciale dal Prefetto) rappresenta l'antecedente poi ripreso dall'art. 1 del TULPS nel definire le funzioni di pubblica sicurezza in termini di "*mantenimento dell'ordine pubblico, sicurezza dei cittadini, loro incolumità e tutela della proprietà; ... osservanza delle leggi e dei regolamenti generali e speciali dello Stato, delle province e dei comuni, nonché delle ordinanze delle autorità*".

zione dell'Autorità giudiziaria (493) e generalmente vengono ricondotte - sul piano internazionale (494) - alle attribuzioni del Ministero della Giustizia.

Le distinzioni di cui sopra, al di là delle finalità compilative, riflettono le diverse attribuzioni - a monte - degli apparati *di indirizzo* dello Stato e sono strumentali ad un ordinato riparto delle connesse funzioni esecutive, ad evitare improprie sovrapposizioni che - prima ancora dell'efficacia e della trasparenza dell'azione amministrativa - possano attingere gli stessi presupposti materiali del principio della divisione dei Poteri, cardine dello Stato di diritto: eventualità tutt'altro che peregrina, se solo si considera la scrupolosa attenzione dei vari legislatori europei nell'evitare reciproche "invasioni di campo" nel settore della pubblica sicurezza.

Atteso l'autonomo rilievo assunto dalla funzione amministrativa nei modelli costituzionali dell'Europa continentale (495), si spiega la necessità di una sua netta differenziazione dalla funzione di indirizzo, che rappresenta un fondamentale attributo non solo dell'amministrazione cd. "attiva", ma pure dell'iniziativa legislativa: esigenza che, seppur entrata solo in tempi relativamente recenti nell'agenda legislativa italiana, pur tuttavia è oggetto di qualificati riscontri, da ultimo l'art. 6 della legge 4 marzo 2009, n. 15 che contiene principi e criteri "*al fine di rafforzare il principio di distinzione tra le funzioni di indirizzo e confronto spettanti agli organi di governo e le funzioni di gestione amministrativa spettanti alla dirigenza ... regolando il rapporto tra organi di vertice e dirigenti titolari di incarichi apicali in modo da garantire la piena e coerente attuazione dell'indirizzo politico degli organi di governo in ambito amministrativo*".

Nell'assetto istituzionale presupposto dalla divisione dei Poteri, la struttura di Governo - composta dai vari Dicasteri - non esplica funzioni operativo/gestionali, bensì di indirizzo politico ed iniziativa legislativa: per l'effetto,

(493) Dovendosi peraltro distinguere tra *Servizi di P.G.* - istituiti presso le strutture delle singole Forze dell'ordine e dipendenti dall'ufficiale di P.G. preposto agli stessi (unico responsabile verso il Procuratore della Repubblica dell'operato della struttura) - e *Sezioni di P.G.*, istituite presso ciascuna Procura della Repubblica (a composizione interforze) e direttamente dipendenti dal Procuratore (cfr. gli artt. 56 e 59 cpp).

(494) Basti ricordare la Raccomandazione 10/2001/REC del Consiglio d'Europa (cfr. *infra*) e le fonti OSCE (*idem*). Nel sistema italiano, per contro, talune attribuzioni permangono in capo al Ministero dell'Interno.

(495) Rilievo sancito, nell'Europa continentale, a seguito delle grandi codificazioni ottocentesche. L'individuazione di un autonomo Potere esecutivo, distinto ed equiordinato rispetto a quello legislativo e giudiziario, è successiva alla Rivoluzione francese e riposa sull'idea giacobina per cui l'Amministrazione è un soggetto sovraordinato rispetto ai privati cittadini, proprio in ragione delle sue *funzioni* naturali, in quanto deputato alla promozione e tutela dell'interesse generale, da ritenersi comunque prevalente. In argomento, cfr. BURDEAU, *Histoire du droit administratif de la Révolution au début des années 1970*, Paris 1995 e REDOR, *De l'État legale à l'État de droit. L'évolution des conceptions de la doctrine publiciste française 1874-1914*, Paris 1992. Il termini più ampi, ZOLO, *Teoria e critica dello Stato di diritto*, in AA.VV. (a cura di COSTA-ZOLO), *Lo Stato di diritto. Storia, teorica, critica*, Milano 2002.

se da un lato si avvale di organi ausiliari che - nell'esercizio delle funzioni di amministrazione generale - operano quale "anello di congiunzione" con gli organi esecutivi dell'Amministrazione statale, dall'altro non può integrare al suo interno parte di questi ultimi, pena una contraddizione di sistema e la confusione tra gli organi di coordinamento e controllo ed i soggetti sottoposti a quest'ultimo.

Tale distinzione, sia organizzativa che funzionale, rappresenta il tratto caratteristico degli ordinamenti dell'*Amministrazione di pubblica sicurezza* dei vari Stati europei, a prescindere dalle particolarità storiche di ciascuno di essi e, sostanzialmente, valeva anche in Italia, sino ai mutamenti istituzionali dei primi anni Venti del secolo scorso.

Per contro, il sistema italiano ha invece salvaguardato - quasi a contrappeso - un ulteriore principio fondamentale di democrazia classica, anch'esso presente nella maggior parte degli ordinamenti continentali seppur con minor evidenza, ovvero la netta distinzione tra la dipendenza *organizzativo/ordinamentale* delle varie Forze dell'ordine (suddivisa tra diversi Dicasteri, in ragione della natura di ciascuna di esse, oltre che per evidenti ragioni di equilibrio istituzionale) rispetto alla loro comune dipendenza *funzionale* da quello dell'Interno, per le (sole) attività di pubblica sicurezza (496).

Soluzione che, come riconosciuto anche a livello internazionale, non solo risponde alle naturali differenze tra i vari operatori del settore, ma soprattutto garantisce la trasparenza ed il costante monitoraggio di un contesto assai delicato, non a caso stimato però tra i più efficienti e versatili - operativamente parlando - a livello mondiale.

Tale soluzione, del resto, è di tutta evidenza la più conforme al cd. "modello europeo" che, oltre a privilegiare un approccio "integrato", è strutturato in chiave rigorosamente "funzionale": in questi termini, ciò che rileva è l'esercizio istituzionale di determinate incombenze nel rispetto di ben precisi *standard* qualitativi, e non invece l'organizzazione accentrata o decentrata di una struttura, ovvero l'ordinamento civile piuttosto che militare, una dimensione generalista o circoscritta per luogo ed oggetto, etc.

(496) Altri ordinamenti, quali quello portoghese (cfr. *retro*), nei quali alla dipendenza funzionale si associa anche, in modo più o meno marcato, la dipendenza ordinamentale di più Forze dell'ordine (ma non di tutte) dal medesimo Dicastero, la salvaguardia dell'equilibrio istituzionale è stata ricercata nella devoluzione ad un organo terzo - quale il Presidente del Consiglio dei Ministri (in ragione del suo ruolo istituzionale di coordinamento dell'indirizzo di governo: il Portogallo è un regime semi-presidenziale di tipo parlamentare, nel quale il ruolo del Primo Ministro, nominato dal Presidente della Repubblica e vincolato alla fiducia del Parlamento, entrambi eletti a suffragio diretto, è tendenzialmente residuale) - delle potestà di pubblica sicurezza, eventualmente delegabili al Ministro dell'Interno ma solamente sotto il profilo tecnico. Soluzione che invece risulta impropria in un sistema presidenziale pieno (quale quello francese, dove la parziale riforma del 2009 ha dato adito a seri spunti critici), poiché finisce per determinare - analogamente a quanto accadrebbe nei regimi parlamentari, per ragioni speculari - delle concentrazioni di attribuzioni poco coerenti con i principi di trasparenza e controllo.

Questi aspetti possono al più attenere a questioni ulteriori, legate a valutazioni di efficienza ed efficacia, nonché alla capacità dei suddetti organismi di soddisfare il secondo requisito-cardine del modello sovranazionale, ossia l'attitudine ad inserirsi organicamente in un'azione integrata (multidisciplinare o interforze); aspetto, quest'ultimo, che ha portato le Istituzioni dell'Unione a riconoscere un ruolo determinante e decisivo alle cd. "Forze ibride" - tanto sul piano della sicurezza interna che di quella esterna - nell'implementazione delle politiche comuni.

Il presupposto della distinzione delle funzioni e dei poteri si presenta però in modo variabile nei singoli ordinamenti europei.

L'idea di una differenziazione qualitativa nelle forme di esercizio dell'autorità pubblica risale, secondo alcuni, già ai Glossatori del Trecento, che con BALDO DEGLI UBALDI scomposero l'*imperium absolutum* del *Princeps* dalla sfera della *iurisdictio*, propria dei soli magistrati subordinati; in realtà, di una consapevole distinzione delle funzioni pubblicistiche si può incominciare a parlare solo nel Sei-Settecento nel mondo anglosassone, ove vennero però ridotte a quella del *legiferare* e dell'*eseguire* (espressione con la quale ci si riferiva solamente all'odierna attività *giurisdizionale* dell'applicazione delle leggi).

Va infatti ricordato - anche a definitivo chiarimento della nozione-chiave, nel settore che qui ci occupa, della "*Civil Authority*", con la quale abbiamo significativamente introdotto questo lavoro - che nel sistema inglese non viene generalmente riconosciuta un'autonoma funzione esecutiva (sul modello "tripartito" dell'Europa continentale), in ragione del ruolo autocratico e supremo di quella legislativa, a fronte della quale vi è solamente un generale obbligo di vigilanza.

Le ragioni di ciò risiedono nella particolare evoluzione istituzionale di un ordinamento che già nel 1265 vide il *Ruler "de facto" of England*, Simone di Montfort, convocare il primo Parlamento elettivo dell'Europa medievale che, non a caso, da subito assunse il controllo dell'Esercito, sottraendolo al monarca, con ciò reclamando le funzioni militari all'Autorità (cd. "civile", da *civitas*) dello Stato ed anticipando così un principio politico che sul Continente troverà sanzione con BODIN e MACHIAVELLI.

Come osserva la dottrina (497), sul piano interno gli organi amministrativi hanno qui il compito di assicurare il rispetto della legge, al più provvedendo alla nomina dei magistrati, all'esecuzione delle loro sentenze ed all'occorrenza all'emanazione di norme integrative (cd. "*proclamations*"): al di fuori di que-

(497) Così, testualmente, MANNORI, *op. ult. cit.*, p. 123. In argomento si veda anche l'ampio studio di VILE, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Indianapolis 1968 (online all'indirizzo http://oll.libertyfund.org/index.php?option=com_staticxt&staticfile=show.php%3Ftitle=677&Itemid=28), in particolare il terzo capitolo.

sto ristretto ambito rimane solo la tipica funzione giurisdizionale, dal momento che “la legge è sempre concepita come un comando rivolto ai sudditi, che non lascia altro spazio agli organi dello Stato se non quello di vigilare sulla sua corretta osservanza e di irrogare ai contravventori le sanzioni del caso. In questa prospettiva, l’esecuzione della legge è in primo luogo rimessa ai membri del corpo sociale ed in subordine agli apparati giudiziari preposti a constatare il mancato rispetto dei precetti legali. Fu così che la raggiunta percezione di un «potere esecutivo» non corrispose affatto all’emergere di una «funzione esecutiva», intesa come un terzo genere di attività pubblica individuabile sulla base di contenuti giuridici specifici rispetto alla legislazione ed alla giurisdizione”.

In un sistema concettuale nel quale il “Potere esecutivo” altro non è che “*the Power of the Sword*”, secondo la celebre definizione di DALLISON (498), ossia il potere/dovere di proteggere lo Stato dai nemici esterni, e dunque attiene al comando dell’Esercito ed alla cura delle relazioni internazionali (in breve, a quelle prerogative che LOCKE riassume nel termine “*Federative Power*” (499)), ben si spiega la particolare accezione che assume la nozione di “*Civil Authority*”: non dunque una forma organizzativa, bensì **una funzione di indirizzo e di scopo**, centrale nel pensiero dei costituzionalisti inglesi da LAWSON in poi.

Se già il titolo della “*Politica Sacra et Civilis*” (500) anticipa l’idea che essa si sostanzia nel potere dell’Autorità statale di dettare le leggi, ossia i lineamenti fondamentali dell’indirizzo politico dello Stato, nel successivo svolgimento (501) verrà canonizzata l’essenza del correlato *potere* “civile”, laddove “*There is a threefold power civil, or rather three degrees of that power. The first is legislative. The second judicial. The third executive*” e - significativamente - “*Legislation, Judgement and Execution by the Sword, are the three essential acts of supreme Power civil in the administration of the State*” (502).

(498) DALLISON, *The Royalist's Defence*, London 1648, tesi poi ripresa da Lawson. È significativo - tanto più nella prospettiva di questo lavoro - rilevare come tale principio rappresenti uno dei capisaldi della teoria della “*Balanced Constitution*”, che trae origine dalla distinzione di BRACON (De legibus et consuetudinibus Angliae, 1210-1268 ca.) tra scelte di indirizzo politico, svincolate dal diritto vigente (*gubernaculum*) e *iurisdictionis* (la successiva fase esecutiva, nella quale vengono prodotte ed applicate le norme giuridiche, con decisioni vincolate al diritto). Sullo svolgimento delle teorie costituzionaliste inglesi nel periodo della guerra civile, si veda il classico di WORMUTH, *The origins of the modern constitutionalism*, New York 1949.

(499) LOCKE, *Two Treaties on Government* (1680-1690), II, 12, par. 146: “*This, therefore, contains the power of war and peace, leagues and alliances, and all the transactions with all persons and communities without the commonwealth, and may be called federative if any one pleases. So the thing be understood, I am indifferent as to the name*”.

(500) LAWSON, *Politica Sacra et Civilis*, London 1660.

(501) Che sul punto riprende quanto già sviluppato nel precedente *An Examination of the Political Part of Mr. Hobbs his Leviathan*, London 1657, p. 8.

(502) LAWSON, *An Examination*, cit., p. 8.

Un potere “civile” che non è dunque minimamente contrapposto a quello “militare” (503), bensì lo ricomprende quale sua naturale, immanente funzione, finalizzata al pari dei suoi altri attributi - la potestà legislativa e quella giudicante - ad assicurare il rispetto delle leggi e la salvaguardia dell’ordine pubblico generale.

(503) Come invece un secolo dopo avverrà nella dottrina statunitense, che a differenza di quella inglese non tanto concepiva il potere “civile” come detentore della suprema autorità militare, bensì - di fatto - quasi come un antagonista di quest’ultima. Tale linea di sviluppo può trovare una spiegazione sia nell’influenza dell’utilitarismo puritano, sia nella mancata creazione, all’origine dello Stato, di una Forza militare nazionale con finalità aggreganti (secondo un modello teorizzato in Europa già da Machiavelli), che venne invece “surrogata” - soprattutto per le esigenze di ordine pubblico - da disorganiche milizie regionali soggette sì ai Governi locali, ma spesso impopolari per la presenza, nelle loro fila, di un gran numero di avventurieri e sbandati.