

**COORDINAMENTO TRA FORZE DI POLIZIA.
Alcune riflessioni e ipotesi di lavoro**

di Giuseppe Romeo

23 dicembre 2008

1. Il coordinamento. - 2. Ripartizione per funzioni tra Forze di Polizia. - 3. Ripartizione territoriale dei compiti. - 4. Il Sistema e la procedura di coordinamento attuale. - 5. Conclusioni.

1. Il coordinamento

L'attività di coordinamento riferita all'impiego delle diverse Forze di Polizia rappresenta un aspetto peculiare della funzione armonizzatrice svolta in settori della Pubblica Amministrazione a cui sono devoluti l'Ordine e la Sicurezza Pubblica. E' evidente che il coordinamento diventa una funzione essenziale per assicurare unitarietà di obiettivo evitando sovrapposizioni tra soggetti che sono dotati, *ope legis*, di una certa autonomia. Nel sistema italiano, in particolare, il coordinamento, istituto che trova un suo *locus standi* dal 1981 con l'avvento della Legge 1 aprile 1981 n.121, è da molti percepito ormai come una sorta di strumento di verifica, oltre che di esercizio, di un potere di direzione esercitato a livello centrale e in periferia da organi del Ministero dell'Interno e condiviso tra le diverse Forze di Polizia. In questo ambito, il legislatore ha individuato solo a livello periferico una figura terza, non dotata di supremazia gerarchica nell'ambito di ogni singolo ordinamento di polizia, quale responsabile dell'attività di indirizzo generale e di coordinamento: il Prefetto. Ma se questo realizza il principio in periferia ciò non avviene a livello centrale. In effetti, il sistema italiano di coordinamento sfugge ancora alle scelte possibili di ricondurre tutte le Forze di Polizia alle dipendenze di un'unica Direzione Generale come avviene in altri Paesi dell'Unione Europea e il principio del coordinamento soffre del fatto che è difficile ipotizzare un ruolo *super partes* a favore del Capo della Polizia dal momento che lo stesso è posto alla direzione del Dipartimento della Pubblica Sicurezza. Tuttavia, nel modello italiano, nella dimensione periferica dell'amministrazione dell'Interno, il Prefetto rappresenta

una figura che trova una sua giusta dimensione quale emanazione periferica dell'azione di indirizzo governativa espressa nelle materie dell'Ordine e Sicurezza Pubblica garantendo il coordinamento più aderente all'impiego delle Forze di Polizia. Come si intuisce, in altre parole, la funzione di coordinamento, se colta nel suo significato, dovrebbe sopperire alla diversità delle Forze di Polizia che agiscono sul territorio nazionale e garantire, in ragione di una scelta di pluralità e aderenza attuata dal legislatore, la migliore espressione dei caratteri e delle specificità che ognuna di queste può offrire. Specificità e conseguenti professionalità acquisite in ragione di ordinamenti diversi e obiettivi che non necessariamente si sovrappongono se l'azione di coordinamento è efficacemente condotta secondo criteri di pari partecipazione e di pari dignità.

2. Ripartizione per funzioni tra Forze di Polizia

La possibilità che vi sia una ripartizione delle funzioni tra le varie Forze di Polizia è da sempre un problema che viene riproposto attraverso valutazioni estemporanee più che quale risultato di riflessioni concrete che tengano in considerazione le specificità dei singoli ordinamenti. Così, ad esempio, guardando alla situazione contemporanea e nell'ottica di possibili riforme funzionali, diventa difficile poter separare funzioni svolte dall'Arma dei Carabinieri quale Istituzione che si prefigge come missione quella di essere la sintesi più efficace tra un Corpo ad ordinamento militare e una forza di polizia a competenza generale. In realtà una ripartizione per funzioni è già statuita dal legislatore dal momento che riconosce all'Arma dei Carabinieri, oltre alle competenze generali, compiti specifici attribuendo specifiche competenze in materia di polizia ambientale, sanità, tutela del patrimonio culturale, falso nummario ecc... Tuttavia, è altrettanto vero che in un clima di razionalizzazione delle risorse impiegate nei servizi di polizia l'esistenza di più corpi può alimentare sentimenti prossimi a giustificare osservazioni su una duplicazione di funzioni dovuta dall'operare sul territorio di ordinamenti diversi e che si prefiggono lo stesso obiettivo: il mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica. A tal proposito, e al di là del retaggio storico della "*bozza Sinisi*" del 1998, periodicamente si ripropongono tesi di riordino o di riorganizzazione che avvalorano sentimenti di

unificazione possibile del settore della sicurezza. Ora se tale possibilità può sembrare una via percorribile in termini di razionalizzazione apparente, essa non tiene conto dei diversi profili che la sicurezza stessa assume come categoria politica e giuridica nella vita di una società complessa. Per questo, nel corso degli anni, nessuna riforma è stata proposta e concretamente attuata per condurre il settore della sicurezza interna verso un simile obiettivo riconoscendo, implicitamente magari, funzioni e compiti di ogni singola forza di polizia riaffermandone le specificità di ognuna. Un riconoscimento implicito soprattutto per le FF.PP. a competenza generale – Arma dei carabinieri e Polizia di Stato – concretizzatosi nella necessità di evitare la sovrapposizione periferica di comandi duplicati di pari livello ordinativo tra Carabinieri e Polizia di Stato. Tuttavia, di fronte ad un andamento geometrico della criminalità e una minaccia terroristica incombente la qualità del coordinamento rimane la vulnerabilità più evidente nella condotta unitaria di una politica di sicurezza sul territorio, oltre che la ragione principale posta alla base di ogni tentativo di razionalizzazione delle risorse disponibili. Con queste premesse, e per le motivazioni che saranno esposte successivamente, non si ritiene adeguata una ripartizione per funzioni soprattutto per le due Forze di Polizia a competenza generale – Carabinieri e Polizia di Stato- dal momento che, accettando le diverse concezioni ordinarie, non sembra che sia da mettere in discussione una razionalizzazione di fatto già esistente nell’ambito delle competenze attribuite ad ognuna. Ai Carabinieri, oltre alle funzioni generali, i settori di specialità già fissati e richiamati dalla Direttiva del Ministro dell’Interno 28 aprile 2006 “*Riassesto dei comparti di specialità delle Forze di Polizia*”, alla Polizia di Stato le funzioni che continua a svolgere nell’ambito delle proprie competenze di Istituto, così per la Guardia di Finanza nel suo assetto definitivo di polizia economica ecc... Ciò che andrebbe affrontato, semmai, nell’attribuire determinate funzioni in termini di competenza esclusiva, è la reale capacità che ogni singola FF.PP. nel suo ambito di svolgere in termini di ciclo completo le attribuzioni specifiche assegnategli. Così, ad esempio, in materia di stranieri, il supporto strumentale offerto dall’Arma dei Carabinieri, se può apparentemente giustificarsi per una maggiore presenza sul territorio provinciale, in realtà, con le giuste proporzioni, tende a sottrarre uomini e servizi ad un’utenza che si identifica con tutta la popolazione della provincia e non solo dell’area metropolitana.

3. Ripartizione territoriale dei compiti

Sulla ripartizione territoriale dei compiti non vi sono evidenti sovrapposizioni a cui doversi riferire per giustificare una possibile riorganizzazione delle FF.PP. In realtà, se si accettassero i presupposti che sono alla base dell'esistenza di ogni singola FF.PP. a competenza generale, sarebbe evidente che le ragioni di assicurare una prossimità della presenza dello Stato appartiene all'Arma dei Carabinieri per storia e per ragione istitutiva. Il problema di una duplicazione di organi investigativi a cui poter ricondurre una possibile causa di confusione, o di mancata direzione unitaria dei servizi preventivi, sarebbe superata se il coordinamento non fosse soltanto una funzione da svolgere in sede di Comitato Provinciale ma se il Dipartimento della Pubblica Sicurezza assumesse una struttura interforze con un vertice dotato di terzietà. Un vertice che si assume *in primis* le responsabilità del coordinamento e di sintesi delle politiche adottate e che sia capace di gestire un modello multilivello di offerta della sicurezza: periferia e territorio nazionale all'Arma dei Carabinieri, aree metropolitane alla Polizia di Stato. In effetti, per evitare qualunque superamento delle singole prerogative, e per definire in termini univoci lo sforzo preventivo soprattutto nei grandi centri, si potrebbe optare per scelte di ripartizione territoriale che, paradossalmente, riporterebbero alle origini istitutive ogni singolo Corpo di Polizia a competenza generale. L'Arma dei Carabinieri assolverebbe così le sue funzioni di Forza di Polizia e di Guardia Nazionale nel Paese attraverso le proprie articolazioni di comando, mentre la Polizia di Stato esprimerebbe un'offerta di sicurezza quale organo a ciò preposto ed emanazione del Ministero dell'Interno incidendo sulle aree metropolitane. Una simile proposta, nonostante le resistenze che sarebbe facile immaginare all'interno dell'Istituzione dettate da un non sincero sentimento di periferizzazione, restituirebbe all'Arma la propria dimensione territoriale e di prossimità nel Paese e, nello stesso tempo, attribuirebbe maggiore autonomia in materia di Ordine e Sicurezza Pubblica ai propri comandi periferici con il pieno riconoscimento delle funzioni e attribuzioni di Ufficiale di Pubblica Sicurezza ai propri Ufficiali.

4. Il Sistema e la procedura di coordinamento attuale

Il sistema di coordinamento ancora oggi sostenuto normativamente e “politicamente” si articola in una serie di sfere di responsabilità distinte tra quella Politica – attribuita al Ministro dell’Interno- quella amministrativa generale – attribuita al Prefetto – e quella tecnico-operativa –attribuita al Questore. In un simile quadro, il modello organizzativo offerto tende a rendere determinante l’incontro tra coordinatore e coordinati istituzionalizzando sia il momento centrale del confronto collegiale con il Comitato Nazionale che quello periferico attraverso i Comitati provinciali. In un settore complesso e particolarmente sentito dall’opinione pubblica come la gestione della politica della sicurezza è evidente che il coordinamento tende a far entrare in gioco, con le relative responsabilità, ogni singolo attore che contribuisce a realizzare la sicurezza per funzioni e per competenze. Se la Legge 1 aprile 1981 n. 121 attribuisce al Comitato Provinciale per l’Ordine e la Sicurezza Pubblica (CPOSP) il ruolo di rappresentare l’espressione più periferica e più aderente alla realtà del coordinamento, è altrettanto vero che l’apertura anche alla partecipazione dei sindaci e dei presidenti della provincia, come la facoltà attribuita al Prefetto di allargare la partecipazione ad altre autorità ritenute necessarie per definire linee di azione comune su fenomeni che coinvolgono aspetti diversi della vita sociale, ha permesso di poter valutare, in termini di responsabilità decentrata, la soluzione migliore e la politica adeguata (D.Lgs. 27 luglio 1999 n. 279). La condivisione delle politiche in materia di sicurezza rappresenta, in questo quadro d’insieme, l’aspetto più significativo del coordinamento anche se, per determinati eventi o situazioni di interesse per l’Ordine e la Sicurezza Pubblica, nulla è mutato sulla competenza attribuita al Questore, ritenuto tecnicamente esclusivamente competente in materia di Ordine Pubblico. In questo senso, allora, senza modificare sostanzialmente il quadro di riferimento del coordinamento provinciale, si ritiene necessario valorizzare il Comitato Provinciale per l’Ordine e la Sicurezza Pubblica attribuendo funzioni vincolanti nella definizione di procedure affinché il ricorso a “tavoli tecnici”, di non giuridica identità ma sorti da una prassi consolidata e trasformati in ambiti di confronto con il *Decreto Ministeriale – Ministero dell’Interno - del 28 febbraio 2001*, decisi dal Questore non si trasformino in veri e propri duplicati del CPOSP. Duplicati che esautorano la dimensione collegiale del CPOSP e l’autorità prefettizia dall’essere l’unica titolare della condotta della politica della sicurezza in

ambito provinciale. E' evidente, per le ragioni precedentemente esposte e per coerenza di trattazione, che sarebbe auspicabile che anche nel Comitato nazionale si assumessero le medesime procedure disancorando il Capo della Polizia da qualunque funzione "tecnica" di direzione e affidando la trasformazione delle decisioni assunte ad un Dipartimento della Pubblica Sicurezza al cui vertice non vi sia più il Capo della Polizia ma un'autorità Prefettizia con mandato ad hoc e scelta tra i vertici delle FF.PP.

– **Gli aspetti positivi:**

Sugli aspetti positivi dello strumento del coordinamento, così come oggi definito, ci si sofferma sulla dimensione collegiale e sulla parità di dignità che ogni responsabile delle FF.PP. deve avere all'interno del CPOSP e del Comitato Nazionale.

E' evidente che tutto ciò ruota attorno alla figura del Prefetto a livello provinciale e del Capo del Dipartimento della Pubblica Sicurezza a livello centrale. E', quindi, sulle effettive competenze e ruolo di tali figure che si gioca la validità, e il successo, del coordinamento come principio di politica della sicurezza.

Le ragioni del mantenimento di un simile modello di coordinamento risiedono nella capacità/volontà di riconoscere la diversa funzione attribuita soprattutto alle due FF.PP. a competenza generale che valorizzano per la Polizia di Stato l'ambito metropolitano e attribuiscono all'Arma dei Carabinieri la realizzazione della prossimità dello Stato nel territorio nazionale.

– **Le possibilità di miglioramento**

Attribuzione del Dipartimento della Pubblica Sicurezza a Prefetto proveniente dalle tre FF.PP. con incarico a rotazione e durata del mandato secondo il collaudato modello che sottende la scelta del Capo di SMD. D'altra parte, ciò sarebbe coerente con lo spirito della Direttiva del Ministro dell'Interno per l'attuazione del coordinamento e della direzione unitaria delle FF.PP. del 17 febbraio 2001 e esplicitata nel relativo allegato p.3. Infatti se è vero che il Dipartimento della Pubblica Sicurezza si colloca in una posizione *di snodo tra l'Autorità politica e le FF.PP. che svolgono compiti tecnico-operativi, e alle quali spetta ... in concreto di assicurare la compiuta realizzazione della preminente finalità pubblica della tutela dell'OO.SS.PP. sull'intero territorio nazionale...* è altrettanto vero che il solo Capo della Polizia non può essere il punto di sintesi di un'azione esecutiva condotta da ordinamenti diversi, operanti secondo proprie specificità sul territorio nazionale. Se, infatti, il Dipartimento è lo strumento attraverso il quale rendere efficace l'intervento nei settori della sicurezza a seguito delle scelte di governo, allora non potrà che essere un'autorità "politica" a rendere e rispondere delle capacità di attuazione sul campo delle azioni richieste e degli obiettivi prefissati. Responsabilità

a cui risponderanno i Capi dei singoli ordinamenti di Polizia posti su di un piano di altrettanta pari responsabilità politica.

Valorizzazione della figura del Prefetto – che ne consente e ne giustifica la sopravvivenza anche di fronte ad una possibile riforma istituzionale in chiave federale – e affermazione del principio della collegialità nella definizione delle politiche di sicurezza attribuendo al Prefetto medesimo il compito tecnico-operativo di coordinamento avvalendosi delle autorità provinciali di Pubblica Sicurezza espresse dalle due FF.PP. a competenza generale: Comandante Provinciale dei Carabinieri e Questore per la Polizia di Stato

Superamento del carattere di sussidiarietà del coordinamento medesimo restituendo, nel rispetto degli ambiti territoriali, l'autonomia operativa di ogni singola FF.PP. a competenza generale separando aree metropolitane (Polizia di Stato) dal resto della provincia (Arma dei Carabinieri).

Pari dignità di ogni rappresentante delle FF.PP. e riconoscimento delle rispettive peculiarità, funzioni e ambiti territoriali di competenza.

Svolgimento, in termini esclusivi, delle funzioni assegnate ad ogni singola FF.PP. Per l'Arma dei Carabinieri, riconoscimento di autonomia giuridica, oltre che operativa, nello svolgimento delle funzioni che richiederebbero l'esercizio delle medesime attribuzioni dei funzionari della Polizia di Stato al di fuori dell'area metropolitana.

Attribuzione del potere di ordinanza generale per l'Ordine Pubblico al Prefetto e nei dettagli: al Questore per le aree metropolitane, al Comandante Provinciale dei Carabinieri per il resto della Provincia.

5. Conclusioni

Il riorientamento verso modelli che riconoscano l'efficacia della diversa azione che può essere condotta in materia di sicurezza e ordine pubblico, e che tenga conto della peculiarità del territorio nel quale l'azione si svolge, può, paradossalmente, favorire la sopravvivenza dell'Arma dei Carabinieri se tale Istituzione percepisce la propria identità quale Forza di Polizia ad ordinamento militare che da sempre trova il proprio valore aggiunto nella prossimità.

Le paure di un riassetto del comparto sicurezza in una formula unica, o in chiave sempre più subordinata al Ministero dell'Interno sono ancora presenti nella coscienza dell'Arma dei Carabinieri e ciò ne limita le capacità di prospettiva e di progetto soprattutto se il timore si fonda sulla oggettiva dipendenza delle altre Forze di Polizia ad ordinamento militare dell'Unione Europea inserite da tempo in un assetto ministeriale, e "laico", di gestione (in Francia, in Portogallo come in Spagna, la direzione "civile" delle gendarmerie risponde così ai criteri di unicità di indirizzo politico). Ma lasciando ferme le autonomie di ogni singola Forza di Polizia, potremmo sicuramente soddisfare le esigenze di unitarietà e di razionalizzazione delle politiche di sicurezza interna se si risolvesse, una volta per tutte, la querelle del Capo del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, del ruolo del Prefetto, del ridimensionamento del Questore in ambito metropolitano e l'affermazione del Comandante Provinciale quale autorità di Pubblica Sicurezza sul territorio provinciale ad esclusione delle aree metropolitane.

Un passaggio simile manterrebbe le funzioni per ogni singola FF.PP., risolverebbe eventuali conflitti di competenza, limiterebbe possibili sovrapposizioni territoriali, assicurerebbe una migliore distribuzione delle risorse umane e materiali con più aderenti -e immediate- risposte all'utenza nel campo della sicurezza pubblica.