

CAPITOLO 2

Il Sistema italiano di pubblica sicurezza: profili statico-strutturali ed organizzativi

(di Arturo Iannuzzi)

Sommario: §1. Il Sistema italiano di pubblica sicurezza: il modello delle “*Autorità di pubblica sicurezza*”. - §2. Il livello centrale: il Ministro dell’Interno - Autorità nazionale di pubblica sicurezza; 2.1 Il Capo della Polizia - Direttore generale della pubblica sicurezza; 2.2 L’Amministrazione dell’ordine e della sicurezza pubblica; 2.3 Il Dipartimento della pubblica sicurezza; 2.4 Il Comitato nazionale dell’ordine e della sicurezza pubblica. - §3. Il livello periferico: le Autorità provinciali di pubblica sicurezza: 3.1 Il Prefetto; 3.2 Il Comitato provinciale per l’ordine e la sicurezza pubblica; 3.3 Il Questore; 3.4 Le Autorità locali di pubblica sicurezza: 3.4.1 Il Sindaco. - §4. I cc.dd. “*Superprefetti*”. - §5. Il modello delle Autorità di pubblica sicurezza nelle Regioni ad autonomia differenziata. - §6. Gli Ufficiali e agenti di pubblica sicurezza. - §7. Le Forze di Polizia: nozioni contigue. - §8. La polizia locale.

1. Il Sistema italiano di pubblica sicurezza: il modello delle “*Autorità di pubblica sicurezza*”

La tutela della sicurezza pubblica e dell’ordine pubblico rappresenta, storicamente, uno dei compiti essenziali dell’Amministrazione dell’Interno, che, sebbene chiamata a svolgere anche altre funzioni, si caratterizza proprio per l’espletamento di tale compito sull’intero territorio nazionale.

Come correttamente rilevato da autorevole dottrina¹, si tratta di una funzione che costituisce, da sempre, il *core* del Ministero dell’Interno, il cui assetto organizzativo ne è stato fortemente condizionato sin dall’Unificazione d’Italia.

La “*macchina*” della pubblica sicurezza è stata costruita sin dai primordi su uno schema organizzativo di natura piramidale, al cui vertice è stato posto il Ministro dell’Interno ed alla base i Prefetti.

Sul punto, parte della dottrina² è giunta ad affermare, mutuando una metafora cara alla dottrina francese dell’Ottocento, che “*l’organizzazione della pubblica sicurezza in Italia era come un circuito elettrico, i cui impulsi partivano dal centro e si dipanavano fino ai gangli più remoti del territorio*”.

Ne discende – secondo l’opinione richiamata – che il dicastero dell’Interno ha, sin dall’origine, manifestato “*una vocazione generalista di tutela, controllo e pro-*

¹ R. URSI, *La sicurezza pubblica*, Bologna, 2022, p. 97.

² R. URSI, *La sicurezza pubblica*, op. ult. cit., p. 98.

pulsione”, al punto da assurgere a vero e proprio “motore di ogni meccanismo amministrativo dello Stato”³.

Ma – come osservato da un Illustre Autore⁴ – il potere del dicastero dell’Interno “eccede la somma delle funzioni attribuite, perché è connesso alla posizione dominante nei rapporti tra centro e periferia, che ne fa il punto di raccordo di una serie di flussi e di controlli che si irradiano sulla società”.

Al riguardo, un Illustre studioso e già Prefetto della Repubblica⁵ aveva, esattamente, evidenziato l’“indiscussa posizione di centralità e preminenza rispetto a tutte le altre amministrazioni” assunta, almeno fino all’inizio dello Stato repubblicano, dal Ministero dell’Interno, che si atteggiava, quindi, come “un’amministrazione generale”, in quanto “tendenzialmente titolare del potere di influire su tutte le altre amministrazioni”.

Sebbene il Ministero dell’Interno abbia avuto, sin dalla nascita, una congerie estremamente eterogenea di funzioni e compiti, la funzione di tutela dell’ordine pubblico e della sicurezza pubblica ha, da sempre, rappresentato la “missione tecnica più caratterizzante ed incidente”⁶.

Come osservato dalla dottrina più recente⁷, il dicastero dell’Interno è “struttura compiuta di attuazione della politica interna dello Stato”, in quanto si occupa dell’amministrazione generale di tutti gli affari interni della società italiana, istituzionale e civile; le sue funzioni sono, essenzialmente, suddivise in cinque aree dipartimentali.

Prima di addentrarci nella trattazione analitica del sistema italiano preposto alla tutela dell’ordine pubblico e della sicurezza dei consociati, pare imprescindibile soffermarsi sull’elemento cardine di tale apparato, ossia sulle Autorità di pubblica sicurezza.

Cosa si intende con tale perifrasi?

Sotto il profilo etimologico, il termine “autorità” deriva dal verbo latino “*augere*”, che significa “*accrescere*”, “*aumentare*”.

Gli antichi latini distinguevano, in particolare, la “*potestas*”, intesa come espressione di potere fisico e capacità coercitiva (quale, ad esempio, il potere del *magistratus*) dalla vera e propria “*auctoritas*”, intesa come potere fondato sul sapere (quale, ad esempio, il potere dei *pontifices*).

Da tale radice etimologica deriva che il concetto di “autorità” è, essenzialmente, istituzione di potere, con la conseguenza che, nello Stato moderno, l’autorità, in quanto istituzione, è quasi sempre pubblica.

Nel linguaggio comune, poi, quando si parla di “autorità pubblica”, si intende quel ramo della Amministrazione pubblica chiamato a garantire la sicurezza delle Istituzioni e dei cittadini.

³ L’espressione è di R. PORRINI, *I Ministeri*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo Trattato completo di Diritto amministrativo italiano*, Milano, 1900, vol. I, p. 641.

⁴ G. CORSO, *L’ordine pubblico*, Bologna, 1979, p. 41.

⁵ C. MEOLI, *Il Ministero dell’Interno. Ordinamento e attribuzioni*, Roma, 1986, p. 9.

⁶ R. URSI, *La sicurezza pubblica*, op. ult. cit., p. 98.

⁷ L. MURGOLO, *Le autorità di pubblica sicurezza. Organizzazione e funzioni in un’analisi storica e comparativa*, Torino, 2025, p. 12.

Ne discende che l'autorità pubblica è, nel comune sentire, quasi sempre “Autorità di pubblica sicurezza”.

Come rilevato dalla dottrina più recente⁸, quando il legislatore italiano ha individuato l'Autorità di pubblica sicurezza come quella deputata a “vegliare” sul mantenimento dell'ordine pubblico, ha, presumibilmente, inteso riferirsi ad “un'immagine patriarcale di pubblico funzionario insonne che, nottetempo, protegge i cittadini, come un padre farebbe con i propri figli”.

Sotto l'aspetto tecnico-giuridico, occorre, di converso, fare alcune precisazioni.

Certamente è da escludere che il sintagma “Autorità di pubblica sicurezza”, come potrebbe erroneamente lasciar pensare l'uso del termine “autorità”, possa individuare un’ “Autorità amministrativa indipendente” o “Authority” nell'accezione di soggetto od ente pubblico, istituito con legge, dotato di indipendenza dal Potere politico (o economico) e chiamato ad esercitare, in ragione della peculiare *expertise* dei suoi componenti, funzioni amministrative di regolazione e controllo in settori considerati “sensibili”: sembra, infatti, arduo qualificare come “Authority” nell'accezione tradizionale le Autorità di pubblica sicurezza, in quanto l'apparato nazionale di pubblica sicurezza è, in modo incontrovertito, espressione del Potere esecutivo dello Stato e, quindi, del Governo della Repubblica, avendo al proprio vertice il Ministro dell'Interno, quale “Autorità nazionale di pubblica sicurezza”.

Non pare, quindi, sostenibile, sul piano tecnico-giuridico, l'assimilazione delle Autorità di pubblica sicurezza alle Autorità amministrative indipendenti, che – come, peraltro, chiarito in modo incontrovertito anche dalla migliore dottrina e dalla giurisprudenza amministrativa⁹ – “sono chiamate ad operare in piena autonomia rispetto agli apparati dell'Esecutivo ed agli organi di ogni amministrazione, e rispondono all'esigenza di dare corpo ad una funzione amministrativa di garanzia in ragione della quale è configurata l'indipendenza dell'organo”.

Non sembra, poi, nemmeno praticabile ricondurre le “Autorità di pubblica sicurezza” al modello agenziale, così come previsto e disciplinato dal Titolo II (“Le Agenzie”) del D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 300¹⁰: non siamo, infatti, al cospetto di strutture amministrative, dotate di forte autonomia (organizzativa, di bilancio e funzionale), “che svolgono attività a carattere tecnico-operativo di interesse nazionale”, ma sottoposte, comunque, al potere di indirizzo e di controllo del Ministro e sprovviste, di regola, di soggettività giuridica.

Le Agenzie pubbliche, pur essendo strutture organizzative strettamente collegate ai singoli Ministeri, godono di notevole autonomia organizzativa e funzionale, sono dotate di un proprio assetto organizzativo e di controllo interno (direttore generale, comitato direttivo e/o di gestione, collegio dei revisori, organo di controllo della gestio-

⁸ L. MURGOLO, *Le autorità di pubblica sicurezza. Organizzazione e funzioni in un'analisi storica e comparativa*, op. ult. cit., p. 2.

⁹ V. s., *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino, 2023, p. 103; Cons. Stato, Ad. gen., 24 febbraio 2011, n. 852/11; Cons. Stato, sez. IV, 21 agosto 2013, n. 4231.

¹⁰ È il decreto legislativo recante la “Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'art. 1 della L. 15 marzo 1999, n. 59”, meglio nota come “legge Bassanini”, dal nome del Ministro della pubblica amministrazione *pro-tempore*.

ne) e, soprattutto, operano alle dipendenze funzionali non del solo Ministero al quale sono collegate, ma di tutte “*le Amministrazioni pubbliche, comprese quelle regionali e locali*”, secondo quanto statuito dall’art. 8 dello stesso decreto legislativo del 1999.

In Italia il settore della pubblica sicurezza è, quindi, sfuggito al processo di c.d. “*agentification*” realizzato in diversi Paesi (su tutti, gli Stati Uniti d’America) per l’organizzazione delle polizie ed attuato anche nel nostro Paese limitatamente all’Amministrazione fiscale.

La L. 1° aprile 1981, n. 121¹¹ ha, inoltre, trasformato il modello delle Autorità di pubblica sicurezza, con al vertice il Ministro dell’Interno quale “*Autorità nazionale di pubblica sicurezza*”, in una “*struttura trasversale e complessa*”:

1. “*trasversale*”, perché, sebbene collocata in seno al dicastero dell’Interno, coordina le attribuzioni di diverse Forze di polizia statali, a loro volta dipendenti anche da altri Ministeri e le funzioni delle cc.dd. “*polizie locali*” dipendenti dai Sindaci;
2. “*complessa*”, perché opera come vera e propria struttura di coordinamento e, quindi, come una “*scatola organizzativa*”¹², che gestisce e sviluppa nella pubblica amministrazione un insieme di relazioni organizzative e funzionali secondo un disegno strategico unitario in risposta ad una precisa politica istituzionale.

Ne discende, in conclusione, che – secondo una condivisibile ricostruzione nozionale¹³ – il modello delle Autorità di pubblica sicurezza identifica una “*figura organizzativa*” deputata alla gestione di un “*intreccio di rapporti organizzativi e funzionali*” sulla base di un disegno coordinamentale unitario.

Sul piano strutturale, l’apparato deputato alla gestione dell’ordine pubblico e della sicurezza pubblica presenta, pertanto, una struttura complessa, policentrica e pluriarticolata, che si ripartisce, essenzialmente, nei due seguenti macro-livelli organizzativi:

1. livello centrale, articolato, sul piano strutturale, nella figura soggettiva del Ministro dell’Interno quale Autorità nazionale di pubblica sicurezza, che opera attraverso un apparato estremamente composito ed eterogeneo quale l’Amministrazione della pubblica sicurezza ed in quella del Capo della Polizia - Direttore generale della pubblica sicurezza, che è posto all’apice del Dipartimento della pubblica sicurezza e, sul piano organizzativo, nel Comitato nazionale dell’ordine e della sicurezza pubblica quale fondamentale organo di consulenza e coordinamento in materia di ordine pubblico e sicurezza dei cittadini;
2. livello periferico, articolato, sul piano strutturale, nel sotto-sistema delle Autorità provinciali (Prefetto e Questore) e locali (Questore nei Comuni capoluogo di provincia, funzionari dirigenti dei commissariati distaccati di pubblica sicurezza e Sindaci nei Comuni dove non sono istituite queste ultime articolazioni) e, sul piano organizzativo, nei Comitati provinciali per l’ordine pubblico e la sicurezza pubblica, quali organi di consulenza dei Prefetti.

¹¹ È la legge recante il “*Nuovo ordinamento dell’Amministrazione della pubblica sicurezza*”.

¹² V. BACHELET, *Coordinamento*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. X, Milano, 1962, p. 630.

¹³ L. MURGOLO, *Le autorità di pubblica sicurezza. Organizzazione e funzioni in un’analisi storica e comparativa*, op. ult. cit., p. 5.

2. Il livello centrale: il Ministro dell'Interno - Autorità nazionale di pubblica sicurezza

Sotto il profilo storico, prima della L. 1° aprile 1981, n. 121, il Ministro dell'Interno era titolare dei poteri di amministrazione di pubblica sicurezza, in quanto, ai sensi dell'art. 1 dell'Allegato B della L. 20 marzo 1865, n. 2248¹⁴, *“l'Amministrazione di pubblica sicurezza è diretta dal Ministro dell'Interno e, per esso, dai Prefetti e Sottoprefetti”*.

Nell'ordinamento di pubblica sicurezza del neonato Stato italiano il Ministro dell'Interno, pur non avendo ancora riconosciuto, sul piano formale, lo status di *“Autorità nazionale di pubblica sicurezza”*, era, comunque, a capo dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, avendo alle dipendenze i Prefetti ed i Sottoprefetti, i quali operavano, a livello periferico, in sua rappresentanza, nonché i Questori, gli Ispettori, i Delegati e gli Applicati, che erano parte integrante della stessa Amministrazione.

I Sindaci, nel disegno organizzativo nato dall'unificazione del 1865, si limitavano a svolgere funzioni suppletive e sostitutive di ufficiali di pubblica sicurezza, ma sempre sotto la direzione dei Prefetti e limitatamente ai Comuni in cui era assente un ufficiale di pubblica sicurezza.

Anche nei successivi Testi unici delle leggi di pubblica sicurezza del 1926 e del 1931¹⁵ il titolare del dicastero dell'Interno non è formalmente riconosciuto come *“Autorità nazionale di pubblica sicurezza”*, poiché sono riconosciute, espressamente, soltanto le *“Autorità provinciali e locali di pubblica sicurezza”*.

Ne discendeva, dunque, che l'Autorità di pubblica sicurezza era – secondo la dottrina più recente¹⁶ – una figura territoriale, avendo il Ministro dell'Interno soltanto poteri gerarchici sulle Autorità provinciali e locali e non condividendone poteri e compiti.

In capo al titolare del dicastero dell'Interno erano allocate potestà di amministrazione della pubblica sicurezza, ma i Prefetti ed i Questori erano qualcosa in più di suoi meri rappresentanti a livello territoriale, in quanto titolari di compiti specifici diversi da quelli dello stesso Ministro.

Solo con l'entrata in vigore della legge di riforma del 1981, il Ministro dell'Interno diventa, anche sotto l'aspetto formale, *“Autorità nazionale di pubblica sicurezza”*, essendo posto al vertice del sistema italiano di pubblica sicurezza: è stato,

¹⁴ Si tratta della *“legge per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia”*, conosciuta anche come *“legge Lanza”*, che attuò l'unificazione dell'ordinamento amministrativo italiano, abolendo le discipline degli Stati pre-unitari che, sino a quel momento, erano rimaste in vigore. Essa si suddivideva in sei Allegati e all'Allegato B recava la disciplina dell'*“Ordinamento del personale della pubblica sicurezza”*.

¹⁵ Né il R.D. 6 novembre 1926, n. 1848, né il R.D. 18 giugno 1931, n. 773, tuttora vigente avevano formalmente riconosciuto, in capo al Ministro dell'Interno, lo statuto di *“Autorità nazionale di pubblica sicurezza”*.

¹⁶ L. MURGOLO, *Le autorità di pubblica sicurezza. Organizzazione e funzioni in un'analisi storica e comparativa*, op. ult. cit., pp. 77-79.

infatti, l'art. 1 della L. 1° aprile 1981, n. 121¹⁷ a riconoscere, in modo espresso, al titolare del dicastero dell'Interno tale qualifica soggettiva e funzionale.

Al riguardo, la dottrina prevalente¹⁸ ha, correttamente, osservato che, in realtà, tale riconoscimento era già implicito nella legislazione precedente, con la conseguenza che il legislatore del 1981 si sarebbe solo limitato a conferire rigore giuridico-formale ad una situazione fattuale già esistente, giungendo ad affermare che *“l'Autorità suprema, centrale, preposta a tutti i servizi di pubblica sicurezza è il Ministro dell'Interno”*.

La centralità del ruolo del Ministro dell'Interno era, pertanto, ravvisabile, già prima dell'entrata in vigore della legge di riforma, nella sua titolarità del dicastero al quale la legge demandava la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica.

Ulteriore *“elemento di rinforzo”* dell'assoluta centralità della figura del Ministro dell'Interno nell'attuazione della politica di tutela dell'ordine pubblico si rinviene, prima dell'approvazione della legge del 1981, in alcune disposizioni del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza del 1931 (tuttora vigente), che attribuivano al responsabile dell'Interno specifici ed invasivi poteri provvedimentali¹⁹.

Altra parte della dottrina²⁰ reputa, però, che, con la legge di riforma del 1981, non solo il Ministro dell'Interno è stato, espressamente, qualificato *“Autorità nazionale di pubblica sicurezza”*, ma è stato *“introdotto nel novero delle articolazioni territoriali della pubblica sicurezza, al vertice della piramide amministrativa”*: *“l'Autorità di pubblica sicurezza diventa, infatti, una struttura gerarchica policentrica a tre livelli, interna e parallela allo stesso dicastero”*.

Tuttavia, solo con l'avvento della L. 1° aprile 1981, n. 121 si è avuta la consacrazione espressa del Ministro dell'Interno quale vertice politico e strategico del sistema nazionale di pubblica sicurezza.

Accanto al riconoscimento formale dello statuto subiettivo di *“Autorità nazionale di pubblica sicurezza”*, il legislatore ha, altresì, attribuito al titolare del dicastero dell'Interno anche il ruolo di *“responsabile della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica”*, con ciò connotando questa centralità in termini spiccatamente politici: l'attribuzione di tale *“responsabilità”* ha finito, infatti, con l'individuare nel vertice del dicastero dell'Interno il soggetto politico chiamato a fornire risposte in materia di ordine e sicurezza pubblica al Parlamento ed alla comunità nazionale.

¹⁷ Si tratta della legge di riforma dell'Amministrazione della pubblica sicurezza.

¹⁸ G. SABATINI, voce *Autorità di pubblica sicurezza*, in *Novissimo digesto italiano*, Torino, 1968; C. MOSCA, *Profili strutturali del nuovo ordinamento della polizia italiana*, Latina, 1981, p. 12. Sia consentito il rinvio a G. CALIENDO, A. IANNUZZI, *L'Amministrazione della pubblica sicurezza: il profilo dell'organizzazione tra pluralismo e coordinamento*, in F. CARINGELLA, L. LEVITA, A. IANNUZZI (a cura di), *Manuale di Diritto di pubblica sicurezza*, Roma, 2013, p. 50.

¹⁹ Soprattutto nei Titoli V e IX del Testo unico del 1931 dedicati, rispettivamente, all'immigrazione e allo stato di pericolo pubblico e di guerra erano presenti statuizioni normative che attribuivano al titolare del ministero dell'Interno importanti poteri in materia di tutela della sicurezza pubblica.

²⁰ L. MURGOLO, *Le autorità di pubblica sicurezza. Organizzazione e funzioni in un'analisi storica e comparativa*, op. ult. cit., p. 83.

Al riguardo, autorevole dottrina²¹ ha posto in risalto come, in funzione di tale attribuzione legale, il Ministro dell'Interno è stato posto davanti al Parlamento nazionale ed alla collettività sociale come *“la figura garante della sopravvivenza della democrazia italiana nelle sue componenti istituzionali”*.

Si tratta di una responsabilità di natura politica, in quanto il titolare del dicastero dell'Interno è organo di indirizzo politico, ponendosi, quindi, come centro di imputazione della politica in materia di ordine pubblico e sicurezza pubblica.

Anche l'attribuzione espressa della qualifica di *“Autorità nazionale di pubblica sicurezza”* deve essere letta in chiave prettamente politica, soprattutto in relazione alle altre *“Autorità (provinciali e locali) di pubblica sicurezza”*, tant'è che, nel nuovo ordinamento istituzionale, il Ministro dell'Interno si pone in una dimensione di sovra-ordinazione non tanto (e non solo) gerarchica, ma soprattutto funzionale.

L'art. 1, comma 1 della legge di riforma riconosce, inoltre, all'“*Autorità nazionale di pubblica sicurezza*” anche *“l'alta direzione dei servizi di ordine e sicurezza pubblica e il coordinamento in materia dei compiti e delle attività delle Forze di Polizia”*.

Il potere di *“alta direzione dei servizi di ordine e sicurezza pubblica”* implica un intervento sostanzialmente gerarchico, formalizzato in ordini che le Autorità sotto-ordinate (soprattutto quelle a vocazione tecnico-operativa) sono tenute ad eseguire nella predisposizione, pianificazione e gestione di *“servizi di ordine e sicurezza pubblica”* (e questa è una assoluta peculiarità nel ruolo di un organo di indirizzo politico-amministrativo quale è il responsabile del Ministero dell'Interno).

Con la perifrasi *“alta direzione”*, il legislatore del 1981 ha inteso disegnare un insieme composito di relazioni organizzative, caratterizzato dalla contemporanea presenza di relazioni sia gerarchiche sia funzionali.

Il fondamento di tale potere di natura propriamente gerarchica si rinviene, nell'art. 65 della legge di riforma²², che prevede, espressamente, una sotto-ordinazione gerarchica dei Questori nei confronti del titolare del dicastero dell'Interno.

Il potere di *“coordinamento in materia dei compiti e delle attività delle Forze di Polizia”* rappresenta un ulteriore momento di affermazione della centralità del Ministro dell'Interno nella politica di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza dei consociati.

Tuttavia, nell'esercizio di tale attribuzione, il responsabile della politica di tutela della sicurezza pubblica agisce non già con ordini, bensì con direttive, che costituiscono atti di indirizzo consustanziali ad una relazione organizzativa di sovra-ordinazione funzionale tra Autorità amministrative, in quanto aventi natura precettiva e vincolante esclusivamente nell'indicazione dell'obiettivo da conseguire e, quindi,

²¹ C. MOSCA, *Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza*, in *Rivista di polizia*, Santa Maria Capua Vetere, fasc. IX, 1981, p. 12.

²² L'art. 65, comma 1 della L. 121/1981 ha previsto un dovere generale di subordinazione gerarchica di tutti gli appartenenti ai ruoli dell'Amministrazione della pubblica sicurezza nei confronti del Ministro dell'Interno, oltre che dei Sottosegretari di Stato per l'Interno, quando esercitano, su delega del Ministro, attribuzioni in materia di tutela della sicurezza pubblica e, naturalmente, nei confronti del Capo della Polizia - Direttore generale della pubblica sicurezza.

lasciando margini di autonomia, in capo ai soggetti destinatari, circa la scelta delle migliori modalità di esecuzione.

L'art. 1, comma 2 della citata legge di riforma ha, infine, riconosciuto al titolare del Ministero dell'Interno anche una sorta di capacità provvedimentale residuale ed indefinita, nella misura in cui lo ha facultato ad adottare tutti "*i provvedimenti per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica*".

Questa attribuzione legale costituisce una ulteriore conferma del ruolo assolutamente centrale del Ministro dell'Interno all'interno del Sistema italiano di pubblica sicurezza: egli assume, infatti, il ruolo non soltanto di vertice politico dell'intera macchina della pubblica sicurezza, ma anche di vertice del sotto-sistema delle Autorità di pubblica sicurezza, nella misura in cui il legislatore gli ha riconosciuto una vera e propria capacità provvedimentale in senso stretto.

Secondo parte della dottrina²³, per effetto di tale disposizione normativa il Ministro dell'Interno quale Autorità nazionale di pubblica sicurezza viene ad essere titolare non solo di una "*capacità provvedimentale specifica*", avente ad oggetto tutti quei provvedimenti di pubblica sicurezza previsti da puntuali statuizioni della legislazione vigente *in subiecta materia*, ma anche di una "*capacità provvedimentale generale*", espressiva di un potere amministrativo molto ampio, connotato da margini di discrezionalità praticamente indefiniti ed esercitabile su tutto il territorio nazionale, tutte le volte in cui la tutela dell'ordine pubblico travalichi le competenze delle Autorità provinciali di pubblica sicurezza.

Altra parte della dottrina²⁴ ha, di converso, sostenuto che l'art. 1, comma 2, della legge di riforma sia una mera "*norma di principio*" avente esclusivamente la funzione di fondamento logico-giuridico di tutte le disposizioni della legge di pubblica sicurezza che attribuiscano al Ministro dell'Interno specifici poteri provvedimentali.

Ad avviso di chi scrive, questa "*esegesi riduzionista*" non coglie il vero significato della cennata statuizione normativa, che è, al contrario, dotata di una forte ed autonoma efficacia precettiva, nella misura in cui ha ascritto al titolare del dicastero dell'Interno, proprio in quanto Autorità nazionale di pubblica sicurezza, un potere provvedimentale a contenuto indefinito, esercitabile nei casi in cui la tutela dell'ordine pubblico a livello nazionale non possa essere garantita attraverso l'uso dei poteri provvedimentali specifici.

Giova, tuttavia, porre in risalto che anche il riconoscimento di "*Autorità nazionale di pubblica sicurezza*" non ha conferito al Ministro dell'Interno l'esclusività della politica nazionale in materia di sicurezza pubblica, poiché l'art. 1, comma 3 della stessa legge del 1981 ha fatto salve, espressamente, "*le competenze del Consiglio dei Ministri previste dalle leggi vigenti*".

Ne discende, perciò, che il Ministro dell'Interno, nell'esercizio delle sue attribuzioni di indirizzo in materia, dovrà, comunque, conformarsi alle determinazioni di

²³ G. CALIENDO, A. IANNUZZI, *L'Amministrazione della pubblica sicurezza: il profilo dell'organizzazione tra pluralismo e coordinamento*, op. ult. cit., p. 54.

²⁴ M. DI RAIMONDO, *Il sistema dell'Amministrazione della pubblica sicurezza*, Padova, 1984, p. 24.