amministrativamente
Rivista di diritto amministrativo

Il ruolo del Questore nei servizi a tutela della pubblica sicurezza e gli strumenti operativi: l'ordinanza di P.S.*

di Vincenzo Blanda

Sommario

1. Il ruolo del Questore quale Autorità di Pubblica Sicurezza; 2. L'ordinanza di servizio del Questore; 3. Natura giuridica ed efficacia dell'ordinanza prevista dall'art. 37 del d.P.R. 782/1985; 4. L'ordinanza come strumento di coordinamento tecnico; 5. Ulteriori contenuti dell'ordinanza; 6. Il procedimento di adozione dell'ordinanza di P.S.; 7. in particolare: la direttiva del Capo della Polizia del 21 gennaio 2009; 8. Il potere di ordinanza; 9. L'ordinanza di servizio: profili generali; 10. I destinatari dell'ordinanza di servizio; 11. Il controllo sui presupposti e sulle modalità per l'esercizio del potere e l'evoluzione del controllo giurisdizionale; 12. In particolare: Il rispetto del principio di proporzionalità.

1. Il ruolo del Questore quale autorità di Pubblica Sicurezza

Sin dalla legge 20 marzo 1865, n. 2248, che ha recepito nell'ordinamento italiano l'organizzazione della pubblica sicurezza del Regno di Sardegna, la figura del Questore tende a caratterizzarsi per la dimensione provinciale della sua funzione ed la progressiva autonomia dal sistema della Prefettura nel quale era originariamente inserito.

In particolare il R.D.L.U. 14 aprile 1927, n. 593, riguardante la soppressione delle Sottoprefetture, ha previsto che le attribuzioni dell'Autorità di pubblica sicurezza in ambito provinciale fossero esercitate dal Prefetto e dal Questore. Al Prefetto venivano attribuite le funzioni di carattere politico-amministrativo, mentre al Questore (che rimaneva subordinato gerarchicamente al Prefetto) spettava la gestione dei servizi sotto il profilo tecnico ed operativo.

Tale ripartizione è stata successivamente recepita nel T.U.L.P.S. 18 giugno 1931, n. 773 e nel relativo Regolamento, che confermarono l'autonomia decisionale ed operativa acquisita dal Questore nell'esercizio quotidiano delle proprie funzioni, con l'ulteriore precisazione, nell'art. 3 del Regolamento, che "il Questore ha, alle dipendenze del Prefetto, la direzione tecnica di tutti i servizi di polizia e di ordine pubblico nella provincia".

La progressiva autonomia dalla Prefettura trova consacrazione nella legge di riforma dell'ordinamento della pubblica sicurezza 1 aprile 1981, n. 121, che ha confermato il ruolo del Questore quale Autorità provinciale di Pubblica Sicurezza, individuandolo, però, in posizione autonoma, con pienezza di funzioni e di responsabilità, del tutto autonomo dal Prefetto rispetto al quale è stato eliminato il preesistente rapporto di dipendenza gerarchica.

La competenza che caratterizza il "nuovo" ruolo del Questore ed gli altri protagonisti istituzionali nell'ambito del sistema di Pubblica Sicurezza, è quella, prevista dall'art. 14, comma 2, della l.

www.amministrativamente.com ISSN 2036-7821

n. 121/1981, di direzione, responsabilità e coordinamento "a livello tecnico-operativo, dei servizi di ordine e di sicurezza pubblica" che gli consente di impiegare la forza pubblica e le altre forze di polizia poste a sua disposizione.
La disposizione individua evidentemente il Questore come figura tecnica, attribuendogli in via esclusiva poteri e responsabilità connesse alla fase operativa dei relativi servizi[1].
Il quadro normativo che disciplina il sistema delle Autorità Provinciali, attribuisce, invece, al Prefetto il compito di effettuare le scelte politico-amministrative, di determinare l'indirizzo generale, il disegno complessivo e gli obiettivi necessari per garantire la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

2. L'ordinanza di servizio del Questore

Nel quadro delle politiche e degli indirizzi di coordinamento in materia di ordine e alla sicurezza pubblica elaborate dall'Autorità Nazionale di Pubblica sicurezza, dal Dipartimento della P.S. e dai Prefetti, al Questore spetta il compito di attuare gli obiettivi prefissati, dirigendo e coordinando le forze di polizia a disposizione.
Lo strumento più importante ed utile di cui il Questore si avvale è quello della ordinanza di servizio prevista dall'art. 37 del d.P.R. 28 ottobre 1985, n. 782.
Prima dell'entrata in vigore del d.P.R. 782/1985, le leggi di pubblica sicurezza non prevedevano l'ordinanza in materia di ordine e sicurezza pubblica. Tuttavia anche in assenza di espressi riferimenti normativi, l'ordinanza del Questore costituiva ordinario strumento di disciplina dei servizi, essendo considerata come naturale estrinsecazione delle competenze proprie dell'organo di pubblica sicurezza e di un potere istituzionalizzato; essa, pertanto, si considerava implicitamente ammessa dalla legge[2].
L'ordinanza peraltro era disciplinata da disposizioni e circolari interne dell'Amministrazione, tra cui spiccava una direttiva piuttosto complessa adottata il 1 agosto 1969, intitolata "note sui servizi di ordine pubblico", predisposta dalla Direzione Generale della Pubblica Sicurezza - Divisione Scuole di Polizia e diramata dal Capo della Polizia ai Questori.
La direttiva prevedeva criteri di valutazione, istruzioni di carattere tecnico-operativo e regole di comportamento che costituivano le linee guida alle quali attenersi per la predisposizione dell'ordinanza e per il corretto governo dell'ordine pubblico.
Si trattava di un complesso di regole che costituivano la sintesi del patrimonio di conoscenza ed esperienza professionale maturato sino ad allora e che tuttora orientano l'attività degli uffici e dei reparti, preposti ad assicurare la tutela dell'ordine pubblico.
In particolare le "note" prevedevano che l'ordinanza dovesse contenere:
- la sommaria illustrazione dello svolgimento e degli scopi della manifestazione, nonché l'indicazione della località e degli orari di svolgimento;
- eventuali prescrizioni imposte dall'Autorità di P.S. ai promotori e le misure adottate per consentire il pacifico svolgimento della riunione (misure di viabilità, delimitazione e delimitazioni di aree, presidi di obiettivi sensibili ecc.);
- la previsione delle possibili vie di deflusso dei manifestanti (sia per lo svolgimento pacifico che in caso di turbative);

***** Il lavoro è stato sottoposto ad una preventiva valutazione da parte di due referee anonimi.

[1] Per completezza, si precisa che viene attribuita al Questore anche lo status di autorità locale di P.S. nel solo comune capoluogo di provincia.

[2] cfr. P. VIRGA, *Il provvedimento amministrativo*, Milano, 1972.

- l'individuazione del funzionario dirigente del servizio e dei suoi collaboratori (da scegliere tra i più capaci ed esperti nello specifico servizio, in relazione alla rilevanza della manifestazione);
- le forze a disposizione e la loro dislocazione;
- l'uniforme di servizio, l'equipaggiamento e l'armamento dei reparti;
- i mezzi di collegamento e gli altri mezzi ausiliari.

Altre indicazioni che la nota sollecitava ad inserire nell'ordinanza erano volte a garantire:
- un'efficace attività informativa;
- accurati sopralluoghi esterni prima dell'emanazione dell'ordinanza;
- l'unità di direzione ed un'organica articolazione dei servizi;
- il corretto impiego dei Reparti;
- il corretto uso di mezzi di protezione e di contenimento (caschi, scudi, sfollagenti e artifici lacrimogeni)
- l'uso ponderato della forza, alla quale si poteva ricorrere in caso di assoluta necessità;
- la necessità di una riunione sul luogo interessato dai servizi a cura del funzionario responsabile del servizio; che per le manifestazioni di particolare rilievo doveva essere coordinata dallo stesso Questore.

3. Natura giuridica ed efficacia dell'ordinanza prevista dall'art. 37 del d.P.R. 782/1985

L'ordinanza prevista dall'art. 37 del d.P.R. 782/1985, in quanto espressione di potere autoritativo, costituisce una figura peculiare di provvedimento amministrativo, destinata a produrre effetti che possono incidere unilateralmente nelle sfere giuridiche dei destinatari dell'azione amministrativa, prescindendo dal loro consenso[3].

Con il termine "ordinanza" si individua lo strumento mediante il quale si attuano e vengono diffusi i precetti, immediatamente imperativi, con cui l'autorità esercita il potere conferito dalla legge.

Il potere di ordinanza ha origine antiche, esso infatti risale ai tempi in cui l'autorità assoluta (il monarca) riassumeva in se i poteri legislativo, giurisdizionale e amministrativo. Con l' "ordinanza", pertanto, si faceva riferimento al precetto indirizzato dal Re ad uno specifico destinatario nell'esercizio di quella che oggi potremmo definire "funzione amministrativa"[4].

In ragione del suo carattere soggettivo ed unipersonale, con "ordinanza" si intende un provvedimento amministrativo adottato da un organo amministrativo in genere monocratico nell'esercizio di una funzione amministrativa.

Per quanto riguarda l'argomento oggetto della ricerca l'ordinanza rappresenta lo strumento giuridico di cui si avvale il Questore per attuare la potestà di direzione e coordinamento tecnico-operativo dei servizi di ordine e di sicurezza pubblica.

L'ordinanza di Pubblica Sicurezza rientra fra le attribuzioni di cui, in termini di competenza, è investita la pubblica amministrazione, che si estrinseca nell'emanazione di atti o provvedimenti amministrativi, denominati appunto ordinanze ed emessi dai titolari dei munera aventi rilevanza esterna[5].

[3] F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, III edizione, p. 1067.

[4] In tal senso si esprime R. NOBILE, *Le ordinanze del Sindaco in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana*, in *Lexitalia* n. 2/2009.

[5] Il potere di ordinanza del Questore è espressamente previsto dall'art. 17 TULPS. Lo specifico potere di ordinanza in materia di servizi di ordine e sicurezza pubblica, come osservato, è contemplato dall'art. 37 del d.P.R. 782 /1985 con il quale è stato approvato il Regolamento di servizio dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, in attuazione dell'art. 111 della legge 121/1981.

Sulla base di tali premesse è opportuno verificare nell'ambito di quale categoria di provvedimento amministrativo è possibile inquadrare l'ordinanza del Questore, muovendo dalla premessa che tale classificazione non è data dal "nomen juris", quanto dal potere attraverso il quale si estrinseca l'azione autoritativa della pubblica amministrazione.

In linea generale l'ordinanza rientra nell'ambito degli "ordini amministrativi", essa infatti costituisce una dichiarazione di volontà, emessa da un'autorità pubblica, nell'esercizio di un potere provvedimentale, diretto ad imporre ad altri soggetti determinati obblighi[6].

Con l'ordinanza in esame il Questore prescrive ai destinatari dell'atto, che si trovano in posizione di subordinazione gerarchica o funzionale, di svolgere un servizio osservando precise modalità tecnico-operative, ritenute necessarie per garantire la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica in uno specifico ambito.

Alcune di queste modalità sono elencate a titolo di esempio nello stesso art. 37 del citato d.P.R. 782/1985 ed attengono alle "modalità" di svolgimento dei servizi, alla quantificazione della "forza da impiegare, all'equipaggiamento necessario", alla designazione dei "responsabili del servizio" e all'indicazione delle "finalità da conseguire".

L'ordinanza, in quanto provvedimento amministrativo, ha dunque efficacia obbligatoria nei confronti dei soggetti tenuti per legge ad eseguirla[7]. La vincolatività nei loro confronti, tuttavia, si manifesta con modalità diverse in relazione al rapporto che intercorre tra l'Autorità e i destinatari del provvedimento[8] (appartenenti all'Amministrazione della P.S., appartenenti alle altre forze di polizia, Sindaco, Polizia Municipale…).

L'ordinanza del Questore indica agli organi dipendenti e a tutti gli interessati secondo quali forme, modi e termini potranno svolgere le attività necessarie a garantire la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

L'ordinanza non rientra tra le fonti del diritto, non essendo destinata a integrare l'ordinamento giuridico, per cui la sua inosservanza potrà assumere rilievo, in ambito amministrativo, sotto forma di eccesso di potere e non di violazione di legge.

L'ordinanza di pubblica sicurezza ha, in primo luogo, un'efficacia interna alla stessa Amministrazione, essendo diretta ai dirigenti degli Uffici, ai funzionari e al restante personale che si trova in un rapporto di subordinazione gerarchica verso il Questore. E' evidente che proprio in virtù di tale rapporto le disposizioni assumono un valore assolutamente obbligatorio per i destinatari, rendendo specifico il generico dovere di obbedienza che è connaturato al loro rapporto di servizio.

Sotto tale profilo l'ordinanza assume i caratteri del vero e proprio ordine di servizio, analogo a

---

[6] Secondo la tradizionale classificazione dei provvedimenti amministrativi l'ordinanza, quale atto diretto nei confronti di soggetti gerarchicamente subordinati tenuti ad adempierne puntualmente i contenuti, rientra tra i provvedimenti ablatori di natura personale.

[7] Ciò costituisce espressione della autoritarietà ed imperatività del provvedimento, direttamente riconducibile all'esistenza di norme che, conferendo all'amministrazione il potere di curare gli interessi pubblici, consentono di incidere unilateralmente sui rapporti e le situazioni soggettive dei destinatari.

[8] Per "ordinanze" si intendono tutti quegli atti che creano obblighi o divieti e, in sostanza, impongono "ordini". Si tratta di atti amministrativi generali con contenuto obbligatorio e contenuti precettivi, con cui si regolano astrattamente una pluralità indeterminata di rapporti. Le ordinanze hanno efficacia limitata nel tempo e nello spazio in quanto esse o esauriscono subito i loro effetti o, al più, possono avere efficacia fino a quando perdura quella necessità che ne ha legittimato l'emanazione.

quello disciplinato dall'art. 42 del d.P.R. 782/1985.
Al riguardo è opportuno, però, precisare che l'ordine di servizio disciplinato dall'art. 42 del d.P.R. 782/1985 è predisposto dai dirigenti degli Uffici di Pubblica Sicurezza, mentre l'ordinanza del Questore è atto emanato dell'autorità provinciale di pubblica sicurezza, in attuazione di direttive del Capo della Polizia, del Dipartimento della P.S e del Prefetto, destinato a soddisfare finalità più ampie quali quelle di assicurare l'organizzazione dei servizi di ordine e sicurezza pubblica.
In relazione alla c.d. efficacia interna dell'ordinanza di P.S. è utile richiamare anche gli artt. 66 e 67 della legge n. 121/1981, che approfondiscono il tema della subordinazione gerarchica degli appartenenti ai ruoli dell'Amministrazione della pubblica sicurezza.
In particolare l'art. 66 cit. stabilisce che l'appartenente ai ruoli dell'Amministrazione della pubblica sicurezza è tenuto ad eseguire gli ordini impartiti dal superiore gerarchico od operativo, che per quanto attiene l'organizzazione e lo svolgimento dei servizi di Ordine pubblico sono indicati nell'ordinanza del Questore.
L'ordinanza di P.S. ha anche un'efficacia esterna all'amministrazione della pubblica sicurezza, esplicando effetti anche nei confronti delle altre forze di polizia, che nell'ambito di rapporti inter-organici sono chiamate a collaborare con il Questore nei servizi di ordine e sicurezza pubblica.
In questo caso il rapporto tra il Questore e le altre forze di polizia e di superiorità, non gerarchica, ma di tipo funzionale che si estrinseca sotto a livello di "direzione e coordinamento" tecnico-operativo[9].

Le direttive dell'Autorità tecnica di pubblica sicurezza, se pur prive dell'efficacia cogente propria degli ordini, appaiono comunque vincolanti, come si evince chiaramente dall'art. 14 della legge 121/1981.
Ciò ovviamente non impedisce che il Questore, nell'impiego pratico delle forze di polizia, possa impartire "ordini operativi" e adottare "sostituzioni", del resto se così non fosse risulterebbe svilita la sua stessa funzione di Autorità di pubblica sicurezza[10].
Il concetto di "direzione" si sostanzia in una posizione di supremazia che non va confusa con quella di gerarchia. Fermo restando che la potestà di "direzione tecnica" da parte del Questore era già prevista dal Regolamento dall'art. 3 del TULPS, essa consiste nella possibilità di fissare, mediante direttive, degli obbiettivi da perseguire a livello operativo nello svolgimento dei servizi di polizia lasciando al destinatario una certa possibilità di scelta tra più soluzioni da adottare per il perseguimento degli obiettivi indicati nella direttiva[11].

4. L'ordinanza come strumento di coordinamento tecnico

Altro istituto strettamente connesso è quello del coordinamento.
E' evidente infatti che l'ordinanza ex art. 37, dirigendosi anche nei confronti delle altre forze di polizia e di altre autorità (Comando Provinciale

[9] Sulla figura organizzativa della direzione, contraddistinta da posizioni di sopraordinazione meno vincolanti di quelle espresse dalla gerarchia, e sulla sua autonomia concettuale rispetto alla parallela figura del coordinamento, v. Orlando, Contributo allo studio del coordinamento amministrativo, Milano, 1974, 36 ss.

[10] In questo senso DI RAIMONDO, *Il sistema dell'Amministrazione della P.S.*, 1984, p. 162.

[11] S. D'ALBERGO, voce *Direttiva*, in *Enc. dir.*, p. 607 e ss.; A. SANDULLI, *Manuale di Diritto Amministrativo*, Napoli 1984, p. 237 e ss.; M.S. Giannini op. cit., p.68. Da ultimo v. V. SARCONE, *La direttiva amministrativa come strumento di conformazione del potere pubblico*, 2012, Roma, passim.

dei Vigili del Fuoco, Comune…) costituisce strumento essenziale per il coordinamento "tecnico"[12] di tutti i soggetti coinvolti nei servizi di ordine pubblico.

Il coordinamento è una figura organizzatoria che si ispira al principio costituzionale del buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.). Pur potendosi concretamente esplicare attraverso direttive, il coordinamento presuppone una pluralità di destinatari che, in questo caso, sono costituiti dalle diverse forze di polizia operanti. In altri termini, la pluralità di soggetti agenti si atteggia come elemento indispensabile per l'esercizio del coordinamento, a differenza della direzione che ne prescinde.

Il coordinamento può essere definito come una figura (almeno tendenzialmente di sovraordinazione) volta a realizzare unità di indirizzo di uffici o enti dotati di autonomia. Dal coordinamento conseguono quindi relazioni giuridiche di tipo interorganico e intersoggettivo.

All'esercizio di tale funzione corrispondono quindi posizioni giuridiche di potere e di dovere in capo, rispettivamente, al soggetto coordinatore e al soggetto coordinato, cui sono connessi, da un lato, poteri di intervento e dall'altro doveri e obblighi di collaborazione attiva alle funzioni che si estrinsecano in istruzioni tecniche e direttive[13].

Anche il Questore (come il Prefetto sotto l'aspetto delle scelte di indirizzo politico) è titolare di un potere di coordinamento di carattere tecnico-operativo, con la peculiarità che egli è anche destinatario del coordinamento prefettizio.

Il coordinamento tecnico-operativo ha come presupposto le decisioni politiche adottate dal Prefetto, che, avvalendosi anche del parere acquisito in sede di Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica di cui all'art. 20 della l. n. 121/1981, cit., individua le linee di gestione delle specifiche questioni e delinea la strategia operativa.

L'intervento del Questore si pone, quindi, a valle nella pianificazione ed effettiva attuazione dei servizi, per i quali determina in concreto i modi e i tempi di esecuzione.

Nei confronti delle forze di polizia, diverse dalla Polizia di Stato, il coordinamento svolto dal Questore deve intendersi limitato, come si desume dall'art. 14, comma 2, della menzionata l. n. 121/1981, al loro impiego nei servizi di ordine e sicurezza pubblica. Infatti, sebbene lo stesso art. 14, comma 3, preveda che "il questore deve essere 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", il successivo art. 16 fa salvi, per le altre forze di polizia, i rispettivi ordinamenti e l'organizzazione.

Il rapporto intersoggettivo tra Questore e altre forze di polizia rientra, pertanto, esclusivamente nell'ambito del coordinamento funzionale ed è finalizzato al loro impiego nei servizi operativi; tanto è vero che, in caso di inadempimento delle direttive impartite dal Questore, questo può far altro, nell'immediato, che sopperire con il personale della Polizia di Stato, di cui costituisce il vertice gerarchico a livello provinciale e rispetto al quale può, quindi, esercitare un potere di ordine immediatamente vincolante[14].

---

[12] In quanto ad un livello superiore di tipo politico – amministrativo, il coordinamento è assicurato nell'ambito dei Comitati Provinciali dell'Ordine e della Sicurezza Pubblica presieduti dal Prefetto.

[13] V. BACHELET, voce *Coordinamento*, in *Enc. dir.*, vol. X, p. 630

[14] Così osserva C. MEOLI, voce *Questore*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVIII, 1987.

Sulla base di tali premesse, è possibile soffermarsi sulla vincolatività degli atti di direzione e coordinamento del Questore, cui sono sottese esigenze generali di conduzione unitaria delle funzioni pubbliche volte a garantire la sicurezza della collettività.
L'ordinanza del Questore trae la propria cogenza non tanto dall'art. 37 del d.P.R. n. 782/1985, quanto dall'insieme delle norme speciali che disciplinano la materia della pubblica sicurezza come: il T.U.L.P.S., il relativo regolamento di esecuzione, e, soprattutto, la legge 121/1981.
Fra queste rilevano in particolare:
- l'art. 14 della legge 121/1981 che individua il Questore come autorità di Pubblica Sicurezza con compiti di direzione, responsabilità e coordinamento dei servizi di ordine e di sicurezza pubblica;
- l'art. 16 della stessa legge che, ai fini dell'ordine e della sicurezza pubblica, elenca le forze di polizia soggette alle suddette funzioni di direzione e coordinamento;
- l'art. 3, lettera c), legge 121/1981 il quale precisa che le funzioni dell'amministrazione della pubblica sicurezza sono esercitate anche "dagli ufficiali e agenti di p.s. sotto la direzione delle Autorità centrali e provinciali di pubblica sicurezza";
- l'art. 66, comma 6, della legge n. 121/1981 stabilisce che "gli appartenenti ai ruoli della Polizia di Stato, dell'Amministrazione civile dell'interno nonché delle altre forze di polizia e delle altre amministrazioni dello Stato sono tenuti all'osservanza delle disposizioni loro impartite in ragione della funzione da essi esercitata nell'ambito della organizzazione centrale e periferica dell'Amministrazione della pubblica sicurezza".

5. Ulteriori contenuti dell'ordinanza

L'ordinanza di servizio di cui all'art. 37 del d.P.R. 782/1985 ha anche natura organizzatoria, essa infatti individua tutti gli aspetti del servizio di ordine e sicurezza pubblica, come l'indicazione degli obiettivi, la scelta e la predisposizione dei mezzi necessari, le modalità di svolgimento del servizio, l'assegnazione dettagliata di compiti a ciascuno dei funzionari e del personale impiegato.
Sotto tale profilo l'ordinanza sollecita la collaborazione degli altri Enti e soggetti coinvolti nell'evento (forze di polizia, Comune, Vigili del fuoco, privati coinvolti nell'evento …) che partecipano al c.d. "tavolo tecnico".
Nel caso in cui le forze di polizia presenti sul territorio non siano ritenute sufficienti per le finalità da raggiungere, l'art. 38 del d.P.R. 782/85 prevede che il Prefetto, "sentito il Questore", provvede a richiedere i rinforzi necessari all'Ufficio Ordine Pubblico del Dipartimento della Pubblica Sicurezza.
L'ordinanza di servizio recepisce e da attuazione, altresì, alle direttive politico-amministrative e di coordinamento emanate dagli organi dell'amministrazione della pubblica sicurezza sovraordinati al Questore.
Sotto una diversa prospettiva l'ordinanza di P.S., oltre che strumento a disposizione dell'autorità di pubblica sicurezza per il perseguimento degli obiettivi di sicurezza sopra descritti, assume rilievo per gli importanti effetti che essa più o meno direttamente esplica sui diritti dei cittadini (come: limitazioni alla circolazione, inibizione dell'accesso a determinate aree, filtraggi e controlli di sicurezza su persone e cose con l'ausilio di metal detector ecc.), rispetto ai quali deve ovviamente ispirarsi ai principi di legalità, buon andamento e imparzialità che orientano in via generale l'azione amministrativa.

6. Il procedimento di adozione dell'ordinanza di P.S.

L'ordinanza di servizio ha ad oggetto le più di-

verse situazioni da cui può scaturire un pericolo per l'ordine e della sicurezza pubblica come: manifestazioni politico-sindacali o studentesche, eventi sportivi, religiosi, spettacoli ecc; ma anche iniziative a carattere istituzionale, vertici internazionali, grandi eventi, visite ufficiali di personalità.

L'adozione di un ordinanza di P.S. può essere determinata dalla presentazione di un preavviso ai sensi dell'art. 18 del TULPS, dalle risultanze dell'attività informativa svolta dagli uffici investigativi (Digos delle questure o segnalazioni dei servizi di informazione e sicurezza), da comunicazioni istituzionali; oppure da direttive diramate dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza o dal Prefetto riguardanti determinate situazioni, di carattere nazionale o internazionale, che comportano rischi per l'ordine e la sicurezza pubblica.

L'ordinanza, inoltre, può essere frutto di autonoma determinazione del Questore,qualora questi ritenga opportuno emanare, anche in via di urgenza, atti di indirizzo e coordinamento sul piano tecnico-operativo.

Nell'ambito delle Questure la pianificazione dei servizi di ordine e sicurezza pubblica è affidata all'ufficio di Gabinetto[15].

Il responsabile dell'ufficio di Gabinetto cura le relazioni con gli Uffici del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, la Prefettura, i dirigenti dei Commissariati di P.S. e degli uffici delle specialità (polizia stradale, polizia ferroviaria e di frontiera), i Comandi delle altre Forze di Polizia, gli uffici del Comune, con le altre Questure, con i promotori delle manifestazioni e degli eventi siano essi soggetti istituzionali o privati.

In altri termini egli è il terminale di tutte le informazioni di rilievo, sia nella fase della pianificazione che in quella di gestione operativa dei servizi.

Per questo motivo al responsabile dell'ufficio di gabinetto spetta il compito di redigere l'ordinanza di P.S.-.

L'ordinanza, oltre che dall'attività di informazione, valutazione e pianificazione, è preceduta da una serie di importanti adempimenti di carattere tecnico affidati all'ufficio di gabinetto della Questura.

Uno dei momenti più significativi sotto tale profilo è costituito dalla ricezione del preavviso ai sensi dell'art. 18 del TULPS, con il quale si realizza il primo contatto tra i promotori della manifestazione e gli organi di polizia.

Il preavviso è importante deve contenere tutti gli elementi necessari per avere un quadro il più possibile chiaro della manifestazione: le generalità dei promotori, la categoria che rappresentano (lavoratori, studenti, insegnanti…), il giorno, l'ora la località prescelta per la manifestazione stessa, le modalità di svolgimento, il numero approssimativo dei partecipanti, le ragioni dell'iniziativa e questioni sottese alla stessa.

Sotto tale profilo sono importanti anche le notizie sul carattere della manifestazione (se nazionale, regionale o provinciale), sui luoghi di provenienza dei manifestanti, sulle modalità del loro arrivo e della partenza, sui mezzi di trasporto utilizzati; informazioni che per lo più sono acquisite dagli appositi uffici investigativi preposti (Digos delle Questure…).

In questa fase è assolutamente necessario verificare l'eventuale concomitanza di altre iniziative in programma e la compatibilità con le stesse. Così come è necessario verificare rapidamente l'idoneità del luogo prescelto dai manifestanti (itinerario del corteo, strade, piazze) per poter individuare la presenza di obiettivi sensibili.

Nel caso in cui si ravvisino concrete situazioni di pericolo, occorrerà intraprendere una impor-

[15] Art. 1 del D.M. 16 marzo 1989 sull'organizzazione delle Questure e dei Commissariati.

tante attività di mediazione al fine di convincere i promotori dell'iniziativa circa l'opportunità di modificare l'itinerario o le modalità della protesta, utili ad evitare l'adozione di formali provvedimenti di divieto o di prescrizioni, che potrebbero indurre a forme di reazione anche violenta.
Per tale ragione, il contatto con i promotori e l'attività di mediazione serve a coloro che si occupano della predisposizione dell'ordinanza, anche a conoscere il contesto ed il clima in cui si svolgerà l'iniziativa.
Valutata l'ammissibilità del preavviso vengono coinvolti tutti gli organismi interessati: singoli uffici della Questura, Prefettura, uffici del Comune, Polizia municipale, aziende di servizi pubblici, al fine di adottare tutti i provvedimenti necessari a disciplinare il traffico e regolare i trasporti urbani.
L'istruttoria necessaria per l'adozione dell'ordinanza prevede la possibilità di svolgere un accurato sopralluogo preventivo presso i luoghi interessati dall'evento, al fine di individuare in dettaglio la presenza di obiettivi a rischio e di possibili insidie, verificare l'idoneità dei piani per il traffico adottati, le vie di fuga e la presenza di cantieri e di materiale edile o di risulta che potrebbe essere utilizzato dai manifestanti per il lancio di oggetti contro le forze di polizia, per individuare i luoghi ove dislocare i contingenti delle forze dell'ordine, per individuare eventuali aree da delimitare con transennamenti (aree e tratti di strada nei quali inibire la sosta e il transito di veicoli) o linee di trasporto pubblico da deviare.
Nel caso in cui le forse di polizia presenti sul territorio non si rivelino sufficienti a gestire l'evento l'art. 38 del d.P.R. 782/1985 prevede la possibilità per il Questore di chiedere l'assegnazione di rinforzi all'ufficio Ordine Pubblico del Dipartimento della P.S. 82/1985, indicando l'ammontare delle risorse necessarie in relazione alle esigenze del caso.

7. in particolare: la direttiva del Capo della Polizia del 21 gennaio 2009

Con la circolare n. 555/OP/490/2009/1/NC del 21 gennaio 2009, il capo della polizia ha dettato precise linee di indirizzo in tema di gestione dell'ordine pubblico per le manifestazioni di rilievo in cui evidenzia la necessità di una direzione unitaria delle forze di polizia, quali garanti del rispetto delle regole democratiche e della tutela dei "beni pubblici essenziali".
La direttiva traendo spunto da alcuni principi di derivazione comunitaria, come quello di proporzionalità, libera circolazione delle persone all'interno degli Stati dell'Unione, tende ad orientare l'azione delle forze dell'ordine in modo da garantire nel contempo un adeguato livello di visibilità, di tolleranza e di proporzionato rigore.
Al fine di perseguire i predetti scopi, sulla scia di quanto è avvenuto in altri Stati dell'Unione Europea, il Dipartimento della pubblica Sicurezza ha istituito il Centro di formazione per la tutela dell'ordine pubblico, destinato ad elevare il livello di professionalità degli operatori di polizia destinati a tale settore.
La direttiva si sofferma sulle fasi di gestione dell'ordine pubblico di stretta competenza del Questore, individuando alcuni aspetti di carattere organizzativo volti a migliorare la pianificazione dei servizi di ordine e sicurezza pubblica.
Sotto tale aspetto un ruolo centrale assume l'attività di coordinamento degli enti che collaborano alla tutela dell'ordine pubblico .
E' evidenziata, altresì, la necessità di ricercare e avviare un dialogo con i promotori e gli organizzatori della manifestazione, perché, nel quadro di un corretto bilanciamento tra esercizio di diritti costituzionalmente garantiti ed esigenza di tutela della legalità e dei diritti della colletti-

vità, possano svolgersi efficaci forme di negoziazione o cooperazione.
La ricerca del dialogo ha, evidentemente, lo scopo di ridurre o eliminare il livello di conflittualità con l'autorità di polizia, evitando che questa debba adottare formali provvedimenti di divieto o prescrizioni limitative nei confronti dei manifestanti.
Tutto ciò presuppone l'attuazione di modelli organizzativi che garantiscano un costante invio di informazioni, che coinvolgono in primo luogo gli uffici Digos delle Questure e gli omologhi organismi delle altre forze di polizia.
La direttiva sottolinea l'importanza del cd. "tavolo tecnico" istituito presso le Questure, quale organismo consultivo dell'autorità tecnica di P.S., istituzionalizzato con Decreto del Ministro dell'Interno.[16]
Il "tavolo tecnico" costituisce uno strumento di coordinamento tecnico delle attività delle forze di polizia, che ha la finalità di realizzare la condivisione del processo di pianificazione, lo scambio delle informazioni, e, quindi, la definizione degli obiettivi e delle relative strategie.
In questa sede tutti i responsabili nei diversi contesti del servizio diventano protagonisti, essendo chiamati a fornire il proprio contributo di conoscenza e di professionalità all'autorità tecnica.
Negli eventi più importanti il tavolo tecnico costituisce pertanto un importante momento di raccordo tra tutti gli enti ed i soggetti, istituzionali e privati, chiamati a partecipare al dispositivo pianificato a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.
Questione connessa all'organismo appena esaminata è quella del ruolo lasciato al Comitato provinciale dell'ordine e della sicurezza pubblica presso la Prefettura. Il tavolo tecnico corre, infatti, il rischio di costituire un doppione del suddetto Comitato, atteso che ad esso partecipano i medesimi organismi che fanno parte del Comitato provinciale.
Per evitare un inutile irrigidimento ed appesantimento della procedura al tavolo tecnico saranno chiamati a partecipare i rappresentanti delle forze di polizie e degli altri organismi soltanto per lo scambio delle informazioni di dettaglio e la individuazione specifica dei compiti da assegnare a ciascun ente impegnato.
Il Comitato provinciale presso la Prefettura rimane pertanto il luogo deputato alla acquisizione delle informazioni più generali, che consentano al Prefetto di individuare e la strategia e le linee di indirizzo politico – amministrativo per la gestione delle situazioni più gravi e degli eventi di maggiore rilievo.
La direttiva del 21 giugno 2009 chiarisce inoltre che l'ordinanza di servizio deve sintetizzare, in modo chiaro ed efficace, il risultato del processo di pianificazione e delineare un quadro operativo dei servizi coerente e idoneo a perseguire gli obiettivi di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e a fronteggiare ogni possibile evoluzione.
Sotto tale aspetto di estrema utilità appaiono le disposizioni con cui si sottolinea la necessità di individuare esattamente la "linea di comando", vale a dire i precisi ambiti di competenza ai diversi livelli di direzione del servizio.
La chiarezza dei precetti e la individuazione delle precise attribuzioni dei diversi soggetti chiamati a collaborare nella gestione del servizio si rivela particolarmente utile anche al fine di individuare nella fase successiva, nelle ipotesi di errori o disattenzioni o esito infausto della manifestazione, le eventuali responsabilità dei singoli soggetti coinvolti nel sistema di sicurezza e per apportare in futuro le correzioni del dispositivo necessarie.
Altro aspetto di rilievo riguarda la comunicazione interna nell'ambito della linea che collega

[16] D.M. del 12 febbraio 2001, c.d. "direttiva Bianco".

il vertice (l'autorità tecnica di P.S.) con i singoli operatori, rende necessaria l'adozione di modelli organizzativi che favoriscano lo scambio delle informazioni e forme rapide di decisione ed intervento.

È evidente che le informazioni deve percorrere la linea di comando in entrambe le direzioni, in modo che l'autorità di P.S. possa conoscere in tempo reale l'evoluzione della situazione e impartire, ove necessario, le opportune disposizioni o correzioni.

Sotto tale profilo un momento importante è costituito dalla riunione operativa (cd. briefing) che precede l'esecuzione dei servizi, in cui avviene lo scambio delle informazioni più recenti riguardanti in generale l'evento e più specificamente il livello di minaccia esistente, si verificano le direttive operative e si assumono preventive intese di massima sulle modalità di intervento in caso di pericolo.

E' rimarcata inoltre la necessità di rivedere il rapporto tra la Questura ed i diversi reparti impegnati nei servizi di ordine pubblico, valorizzando la professionalità e l'esperienza che i singoli dirigenti degli uffici di specialità possono offrire nella fase di pianificazione dei servizi.

Nell'ambito del contesto riguardante l'impiego dei reparti si è osservata:

- l'esigenza di evitare che, in eventi critici con elevati profili di rischio, il personale dei reparti inquadrati venga impiegato secondo modalità che ne comportino il contatto ravvicinato e prolungato con gruppi di manifestanti;
- che l'uso dei mezzi di dissuasione debba essere considerato un rimedio estremo per fronteggiare situazioni di particolare gravità non altrimenti gestibili;
- l'utilità dell'azione preventiva delle forze di polizia, evidenziando la necessità di un loro impiego, in via prioritaria, in funzione di deterrenza e poi di contenimento, al fine di non impedire il libero esercizio dei diritti costituzionalmente garantiti, come quello di riunione (art. 17 Cost.), di libera manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.) e di circolazione (art. 16 Cost.) .

8. Il potere di ordinanza

L'ordinanza di servizio di cui all'art. 37 del citato d.P.R. 782/1985 è un provvedimento amministrativo dal contenuto atipico[17].

[17] Sul concetto di ordinanza, la produzione della dottrina è notevole, al riguardo si ricordano: R. GALLI, D. GALLI, *Corso di diritto amministrativo,* I, Padova, 2004, p. 35: "…tali sarebbero quegli atti *extra-ordinem* con cui, in caso di situazioni di urgente necessità (individuate nei medesimi atti e non preventivamente dalla legge), la P.A. può adottare provvedimenti di contenuto non predeterminato e porvi rimedio"; MAZZAROLI L., PERICU G., ROMANO A., ROVERSI MONACO F.A., SCOCA F.G. (a cura di), *Diritto amministrativo*, I, 2002, p. 57: "…consistono in una particolare categoria di ordini che talune autorità amministrative sono autorizzate ad emanare, sul presupposto della necessità e dell'urgenza di provvedere, con contenuto non predeterminato, appunto per poterlo adattare a quanto le circostanze volta in volta richiedono"; M. CERASE., *Ordinanze di urgenza e necessità,* in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico,* Milano, 2006, pag. 3985: "Con il vocabolo ordinanza nei tempi più recenti si indica generalmente una decisione di un pubblico potere non preceduta da un'esaustiva conoscenza dei fatti. (…)
L'ordinanza invece è generalmente un provvedimento ora provvisorio e revocabile da parte della stessa autorità che l'ha emanato, ora urgente e caratterizzato da flessibilità procedurale"; D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche, una introduzione,* Bologna, 2004, p. 78: "…occorre ricordare che l'ordinamento ammette esplicitamente la possibilità di emanazione di provvedimenti autoritari atipici, per i quali si richiede il rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico ma che possono invece derogare a norme specifica. Si tratta delle c.d. ordinanze contingibili ed urgenti (che cioè possono essere emanate solo in caso di urgenza e possono disporre solo in relazione alla situazione contingente)…"; E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo,* Milano, 2005, pag. 333; L. GALATERIA, M. STIPO, *Manuale di diritto amministrativo – principi generali,* Torino, 1993, pag. 52; S. CASSESE, *Istituzioni di diritto amministrativo,* Milano, 2004, pag. 247; P. VIRGA, *Diritto amministrativo,* Milano, 1997, pag. 19: "Talora, specie quando gli ordini si dirigono a più persone, gli ordini prendono il nome di ordinanze".

www.amministrativamente.com ISSN 2036-7821

In passato, lo studio di tale tipo di poteri d'urgenza della pubblica amministrazione è stato ritenuto di grande interesse perché rappresentava il confine tra libertà ed autorità, da ricondurre nell'alveo del principio di legalità[18]. Da un lato, infatti, si riteneva necessaria la predisposizione di strumenti che potessero assicurare, in caso d'urgenza, la tutela degli interessi pubblici, fossero essi mezzi specifici (c.d. atti o provvedimenti necessitati o atti amministrativi d'urgenza) o mezzi liberi nel contenuto (c.d. ordinanze di necessità e/o d'urgenza); dall'altro lato, specie con riguardo ai secondi, si era posto il problema della loro compatibilità con il principio di legalità e con l'ordinamento costituzionale, dal momento che tali poteri erano in gran parte eredità degli ordinamenti precedenti a quello repubblicano.

Tuttavia, l'analisi dei poteri d'urgenza non portò alla definizione di un quadro complessivo, e tanto meno, ad una teoria organica degli stessi, tanto è vero che nel diritto pubblico, essi si presentano "come un concetto giuridico indeterminato il cui significato, come quello di altri concetti indeterminati, è più facile intuire che definire[19]".

Ciò ha portato la dottrina ad occuparsi principalmente della definizione e della individuazione del potere d'ordinanza e dei suoi limiti costituzionali, trascurando un'analisi complessiva dell'ampio novero dei poteri d'urgenza[20].

Oscillando tra posizioni più o meno autoritarie e liberali, gli studiosi della materia e la giurisprudenza hanno cercato di sostenerle la compatibilità con il sistema costituzionale vigente di tali poteri, affermandone la natura amministrativa e non normativa, e distinguendo i c.d. atti necessitati amministrativi dalle ordinanze[21].

Tuttavia per molti anni la dottrina si è sostanzialmente disinteressata del tema. Solo di recente sembra vi sia una rinnovata attenzione, pur se relativamente ad alcune specifiche materie, come la protezione civile e la tutela dell'ambiente, che sono state oggetto di recente di disciplina (o revisione) normativa.

Pur se sono diversi gli aspetti del potere di ordinanza che meriterebbero un approfondimento (dal rapporto tra le norme che la prevedono ed i principi costituzionali ed europei, ai limiti che in concreto possono essere dettati, a quelle che sostituiscono facoltà tutelate dalla carta costituzionale ed oggi dalla carta dei diritti fondamen-

[18] Cfr. M.S. GIANNINI, *Potere di ordinanza e atti necessitati*, in *Giur. compl. cass. civ.*, XXVII, I quadr. 1948, 390 ss., ora in *Scritti*, II, Milano, 2002, 950 ss. (nonché F. BARTOLOMEI, *Ordinanza* (dir. amm.), in *Enc. dir.*, XXX, Milano, 1980, p. 978), e, per quanto riguarda la concezione del principio di legalità in quell'epoca, G. ZANOBINI, *L'attività amministrativa e la legge*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1924, p. 381 ss.

[19] L. Gianniti - P. Stella Richter, Urgenza (diritto pubblico), in Enc. dir., XLV, Milano, 1992, 902, per i quali, inoltre, «questo carattere ha sovente ingenerato la confusione e la sovrapposizione della nozione d'urgenza con le nozioni di necessità, eccezione, emergenza, cui è spesso associata ed intrecciata negli enunciati legislativi».

[20] In particolare, tra gli studi relativi al potere di ordinanza nell'ordinamento repubblicano, le opere monografiche più rilevanti sono quelle di L. GALATERIA, *I provvedimenti amministrativi d'urgenza: le ordinanze*, Milano, 1953 e di U. GARGIULO, *I provvedimenti d'urgenza nel diritto amministrativo*, Napoli, 1954, oltre ai già citati studi di M.S. GIANNINI e di G.U. RESCIGNO, ed a quelli, più recenti, di F. BARTOLOMEI, *Potere di ordinanza e ordinanze di necessità*, Milano, 1979 e, ID., *Ordinanza*, cit.

[21] Sono state proposte anche altre analoghe distinzioni, come quella tra ordinanze di necessità e provvedimenti necessitati (A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989, 75 ss.) e tra ordinanze di necessità ed atti d'urgenza (G.U. RESCIGNO, *Ordinanza e provvedimenti di necessità e di urgenza*, in *Nss. D.I.*, XII, Torino, 1967, p. 93 ss.). Secondo U. GARGIULO, *I provvedimenti d'urgenza*, cit., p. 56 ss., distingue tra il potere (tipico) di urgente necessità, in cui sono ben definiti contenuto e causa, ed il potere di ordinanza di urgente necessità, caratterizzato dal contenuto libero, in relazione alla causa, e dalla natura essenzialmente derogatoria.

tali dell'unione europea - Carta di Nizza 2000/c 364/01), il problema più sensibile è quello dei suoi limiti.
Da un lato, occorre valutare quale applicazione abbiano trovato i criteri indicati dalla giurisprudenza costituzionale, ed in particolare se, al di là del formale rispetto del principio di legalità, tale potere operi nell'ambito dei parametri costituzionali relativi all'attività amministrativa, o se, invece, costituiscano uno strumento per evaderne.
Del resto è sempre più avvertita la necessità di un controllo effettivo sull'esercizio di tale potere, per evitarne abusi o ingiustificati contrasti con gli altri valori tutelati dall'ordinamento.
Anzi, se, in passato, il problema riguardava prevalentemente l'individuazione dei parametri che permettessero di evitare che l'esercizio di tali poteri potesse incidere in modo eccessivo sulle libertà (specie personali) garantite dalla Costituzione, oggi, invece, il rischio prevalente è che tali poteri costituiscano un modo per sottrarsi al rispetto dei principi, costituzionali ed europei, che dovrebbero guidare l'attività amministrativa.

9. L'ordinanza di servizio: profili generali

L'ordinanza di servizio del questore si suddivide in due parti: una informativo-descrittiva ed una dispositiva.
La parte informativa descrive l'evento o la situazione che richiede la predisposizione dei servizi o delle misure a tutela e richiama l'attività istruttoria svolta ed infine le misure organizzative adottate.
Ovviamente sono indicate: l'ora, il giorno, la località e le modalità di svolgimento dell'evento, lo scopo della manifestazione, il numero approssimativo dei partecipanti, le personalità che vi interverranno, ecc.. Nel caso in cui si tratti di una manifestazione per la quale è stato fornito il preavviso, ai sensi dell'art 18 del TULPS, sono indicate le generalità dei promotori e le altre informazioni fornite dagli stessi .
Sono descritte altresì eventuali iniziative concomitanti e le possibili interferenze con l'evento oggetto dell'ordinanza. Si pensi ad una contromanifestazione organizzata nello stesso giorno.
La parte informativa contiene inoltre una dettagliata descrizione delle aree interessate e delle misure adottate per l'occasione: viabilità, sgomberi, apposizione di segnaletica, predisposizione dei servizi di rimozione, la predisposizione di transennamenti e di aree di sicurezza, deviazioni delle linee di trasporto pubblico, l'eventuale chiusura di stazioni della metropolitana, la predisposizione di aree di parcheggio per la sosta di pullman e autobus, riferimenti all'eventuale allestimento di strutture mobili come maxischermi, palchi, ecc..
Sono indicati tutti gli obiettivi sensibili presenti nelle suddette zone, nonché ulteriori elementi rilevanti ai fini del servizio (come ad esempio la presenza di cantieri).
Il contenuto più importante riguarda le notizia fornite dagli uffici investigativi, da cui emergono i rischi connessi allo svolgimento dell'iniziativa in relazione al "clima politico", alle tensioni sociali esistenti, al livello di conflittualità percepito.
L'ordinanza contiene anche le disposizioni relative alle modalità operative di svolgimento dei servizi, le forze impiegata, l'equipaggiamento necessario, i responsabili del servizio e le finalità da conseguire, come previsto dall'art. 37 del d.P.R. n. 782/1985.
È questa la parte che assume una precisa rilevanza giuridica attesa la sua vincolatività nei confronti dei soggetti istituzionali coinvolti. Per tale motivo l'ordinanza costituisce strumento di riscontro e parametro di valutazione, sul piano politico, amministrativo e giudiziario delle responsabilità dei singoli destinatari delle disposizioni.

L'ordinanza deve, pertanto, individuare una precisa linea di direzione in cui vengano individuati gli ambiti di competenza ai diversi livelli di direzione.
In tale contesto rilevanza fondamentale assume la individuazione del funzionario di pubblica sicurezza responsabilità della direzione del servizio di ordine pubblico, che deve attuare il contenuto della ordinanza.
In occasione di eventi particolarmente importanti o di ricorrenze di carattere storico-politico, istituzionali e in quelle ove è comunque previsto l'intervento di importanti personalità, assumono maggiore rilievo i servizi preventivi di vigilanza presso strutture o obiettivi istituzionali, sedi diplomatiche, alberghi o residenze ove alloggiano le delegazioni.
L'ordinanza di P.S. riguarda anche eventi che si ripetono ciclicamente, come gli incontri del campionato di calcio.
Sotto il profilo precettivo, l'ordinanza contiene disposizioni che attengono all'uso dell'uniforme, agli equipaggiamenti necessari, ed altre di dettaglio riguardanti le incombenze dei singoli uffici coinvolti.

10. I destinatari dell'ordinanza di servizio

L'emanazione dell'ordinanza costituisce lo spartiacque tra la fase di pianificazione e organizzazione dei servizi di ordine pubblico e quella della gestione operativa.
L'ordinanza, in quanto provvedimento amministrativo destinato a produrre effetti giuridici deve essere necessariamente comunicata ai suoi destinatari. In primo luogo deve essere trasmessa ai soggetti giuridicamente vincolati alle disposizioni. Essa, inoltre, deve essere inviata agli altri soggetti interessati in virtù del ruolo istituzionale rivestito nonché a tutti i soggetti ed enti interessati.
Lo stesso articolo 37 del d.P.R. 782/1985 individua tre categorie di soggetti destinatari dell'atto distinguendoli per "competenza", "conoscenza" e "notizia", in relazione al diverso ruolo attribuito in occasione dell'evento.
I destinatari per competenza sono i soggetti incaricati, nei diversi livelli di responsabilità, dell'esecuzione delle disposizioni impartite: i dirigenti degli uffici, i funzionari impiegati e le altre forze di polizia. Sono gli ufficiali e gli agenti di pubblica sicurezza individuati dall'art. 3 della legge 121/1981.
L'atto è rivolto quindi in primo luogo ai dirigenti degli uffici di polizia delal Questura, dei reparti e delle specialità della Polizia di Stato, perché provvedano ad attivare e organizzare i servizi di competenza, mediante successivi e specifici ordini di servizio.
Ruolo fondamentale è quello del dirigente del servizio la cui individuazione sui avviene sulla base del rapporto fiduciario con il Questore, delle specifica esperienza e capacità.
Come principale destinatario dell'ordinanza, ai sensi dell'art 23 del Regolamento TULPS, approvato con il Regio Decreto 6 maggio 1940, n. 635, impartisce "le occorrenti istruzioni ai comandanti della forza pubblica e della forza armata, presenti sul posto, chiarendo ad essi gli obbiettivi da conseguire".
Alcuni servizi sono affidati alla gestione del Vice Questore Vicario.
L'ordinanza viene inviata per competenza anche alle altre forze di polizia che partecipano ai servizi.
In alcuni casi la gestione dei servizi è affidata anche ad ufficiali dell'arma dei Carabinieri, qualora questi non presentino caratteri di complessità o elevati fattori di rischio e si svolgano in comuni della provincia ove non sono ubicati Commissariati di Pubblica Sicurezza. Come ad esempio in occasione di feste patronali o dello svolgimento di incontri di calcio di livello dilettantistico.

Fra i destinatari per conoscenza, figura in primo luogo il Prefetto, come autorità provinciale di pubblica sicurezza con compiti di coordinamento e di indirizzo generale, perché possa essere posto nelle condizioni di poter svolgere le proprie funzioni.
A tal fine il contenuto dell'ordinanza potrà consentire al Prefetto di verificare le modalità con cui è stata data attuazione delle direttive impartite anche in sede di Comitato provinciale e di controllare l'evolversi della situazione, anche sulla base delle informazioni che possono essere fornite nel corso dello stesso evento.
L'ordinanza va inviata per conoscenza anche a tutti i soggetti, istituzionali e non, non investiti di compiti attinenti l'attuazione del dispositivo di ordine e sicurezza pubblica: uffici del Comune, Polizia Municipale, Aziende dei trasporti urbani; Vigili del Fuoco (spesso chiamati a collaborare per abbattere barriere o ostacoli in occasione dello sgombero di immobili occupati abusivamente o per estinguere incendi provocati dai tumulti).
Altri soggetti che possono ricevere l'ordinanza per notizia sono gli Enti di soccorso sanitario (Croce Rossa) , le istituzioni sportive e comitati organizzatori (CONI, FIGC), alcuni Ministeri come il Ministero degli Affari Esteri in occasione della visita ufficiale di personalità straniere.
L'art. 37 del d.P.R. 782/1985 stabilisce, infine, che l'ordinanza emanata dal Questore di Roma debba essere inviata per conoscenza anche al Dipartimento della Pubblica Sicurezza e agli Ispettorati della Polizia di Stato esistenti nella Capitale.
Tale previsione trova giustificazione nel rilievo che la Capitale assume nel contesto nazionale e internazionale e per gli importanti riflessi che alcuni eventi possono avere sull'intero territorio nazionale sotto il profilo dell'ordine e della sicurezza pubblica.

11. Il controllo sui presupposti e sulle modalità per l'esercizio del potere e l'evoluzione del controllo giurisdizionale

La attività di controllo svolta dai giudici, ma anche di organi politici ed amministrativi, ha contribuito ad individuare meglio i presupposti, che le stesse modalità di adozione dell'atto, anche nei casi in cui il contenuto era ritenuto del tutto libero.
Quindi, accanto al controllo giurisdizionale, un'importante funzione di indirizzo e controllo è svolta sia dal Parlamento e dal governo, sia da alcune autorità amministrative.
Nell'ambito dei generali poteri di controllo politico esercitati dal Parlamento, si può ricordare la necessità di rispondere alle interrogazioni parlamentari che possono essere presentate su specifiche questioni, in occasione delle turbative che possono essersi realizzate nel corso di manifestazioni.
A tali forme di controllo ed indirizzo si affianca il controllo svolto dai giudici, sia amministrativi, sia ordinari.
Infatti, la giurisprudenza ha definito una serie di limiti cui deve sottostare l'esercizio dei poteri amministrativi, soffermandosi in particolare sulle modalità di esercizio del potere di ordinanza.
Pur se si è a lungo dibattuto sull'estensione del controllo giurisdizionale, già da tempo si era riconosciuta la necessità di un "sindacato nella sua forma più piena", anche se non volto a valutare il merito dell'azione amministrativa, ma la sua sola legittimità, attraverso "l'esame del rapporto fra scopo e mezzo, della loro necessità". Sebbene tale controllo sia limitato alla verifica della ricorrenza dei presupposti ed alla legittimità formale del provvedimento, posto che il giudice ordinario (ed in specie quello penale) non può sindacare nel merito le scelte discrezionali, adeguatamente motivate, dell'autorità amministrativa sulla ricorrenza delle condizioni

che hanno condotto ad adottare i singoli provvedimenti.
Invero, il sindacato del giudice amministrativo assume aspetti sempre più invadenti, non essendo più limitato alla sola valutazione della legittimità dei provvedimenti, ma spingendosi sempre più nell'esame del merito degli stessi.
Tre sono, in particolare, gli aspetti caratterizzanti il sindacato del giudice amministrativo: la natura giuridica della situazione lesa; le figure sintomatiche utilizzate per valutare la legittimità del provvedimento; e, infine, l'ampiezza dell'oggetto del sindacato.
Per quanto riguarda il primo aspetto, la situazione giuridica lesa è generalmente di interesse legittimo, in quanto l'ordinanza contingibile emanata in assenza dei presupposti d'urgenza e di necessità «non configura un'ipotesi di atto in carenza di potere, ma manifesta solo un cattivo uso del potere amministrativo.
Diversi sono, poi, i vizi e le figure sintomatiche dell'eccesso di potere utilizzate per sindacare la legittimità dei provvedimenti d'urgenza: le più ricorrenti sono quelle dell'eccesso di potere per errore di presupposti, contraddittorietà, difetto di motivazione sui presupposti (per cui devono essere indicati i motivi, riscontrabili oggettivamente, della scelta) nonché lo sviamento di potere.
Il controllo del giudice amministrativo è svolto secondo i parametri della ragionevolezza, proporzionalità, dei quali le figure sintomatiche sono spesso state ritenute un'applicazione.
Quindi, più che di un vero e proprio controllo di merito, si tratta di un controllo di legittimità, svolto secondo canoni e principi che consentono comunque un penetrante esame delle scelte compiute dall'amministrazione.

12. In particolare: Il rispetto del principio di proporzionalità

Uno dei parametri di riferimento di maggiore utilizzo, per valutare il corretto esercizio della discrezionalità amministrativa, è costituto dal principio di proporzionalità, di derivazione comunitaria.
Il principio di proporzionalità assume una funzione ben più ampia di quella di figura Tale principio, la cui rilevanza in materia è stata sottolineata già prima della metà del secolo scorso [22] è il più importante dei canoni di giudizio che, oggi, a seguito della crisi della nozione tradizionale del principio di legalità, contribuisce a delimitare l'ambito dei poteri amministrativi d'urgenza.
L'applicabilità di tale principio, come precisato dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea impone, invero, un'indagine c.d. "trifasica", che dopo l'accertamento della necessità della misura, nonché della sua idoneità allo scopo da raggiungere, conduca all'individuazione della misura strettamente proporzionata con il fine da raggiungere.
La giurisprudenza amministrativa ha già avuto modo di rilevare come il principio di proporzionalità abbia oggi pieno ingresso nel nostro ordinamento non solo in quanto parte integrante dei principi generali del diritto comunitario, ma anche perché da sempre ricavabile dal dettato della nostra Costituzione e, in particolare, nel quadro del principio di buona amministrazione di cui all'art. 97 (cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, 14 aprile 2006, n. 2087; T.A.R. Lombardia – Brescia, 19 dicembre 2005, n. 1356; Consiglio di Stato, Sez. VI, 25 giugno 2002, n. 3476; idem, Sez. V, 30 aprile 2002, n. 2294).
Al riguardo sono stati utilizzati tutti e tre i parametri del principio di proporzionalità. Innan-

[22] Uno dei pochi studi di più ampio respiro, non limitato alla sola analisi delle ordinanze, è quello di F. FRANCHINI, *Sui provvedimenti amministrativi d'urgenza*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1946, II, p. 32 ss.

zitutto, in applicazione del principio di idoneità, che implica la valutazione del rapporto tra il mezzo impiegato ed il fine che si intende perseguire, ha ritenuto che il mezzo prescelto deve poter utilmente realizzare in concreto il fine dichiarato[23].

In secondo luogo, in applicazione di quello di necessità, che comporta la conformità dell'azione amministrativa alla regola del mezzo "più mite"[24], ossia implicante il minor sacrificio degli altri interessi, confliggenti con quello tutelato, ha stabilito che «il sacrificio imposto al privato non deve andare oltre le esigenze di tutela che si devono garantire nell'immediatezza, e che il pubblico interesse deve essere equamente contemperato con quello privato sacrificato.

Tuttavia, in alcune recenti decisioni, il giudice amministrativo ha sottolineato che "il principio secondo il quale il provvedimento deve comportare il minore sacrificio possibile per il privato, non ha valenza assoluta, dovendo contemperarsi con l'esigenza di risolvere, nel più breve tempo possibile e nel preminente interesse pubblico, gli inconvenienti accertati dagli organi competenti[25]".

Infine, in applicazione del parametro di adeguatezza, strettamente legato al precedente, in quanto si pone, al tempo stesso, come vincolo quantitativo della scelta amministrativa e come misuratore del grado di soddisfazione degli altri interessi meritevoli di tutela, al fine di operarne un equo bilanciamento, il giudice ha stabilito che vi debba essere proporzionalità tra circostanze di fatto, contenuto dell'atto e finalità di interesse pubblico perseguite.

---

[23] Il Consiglio di Stato ha rilevato (cfr, sentenza sez. IV, 31 maggio 2007, n. 2830) che il principio di proporzionalità consiste in un canone legale di raffronto, che anche dopo la sua espressa codificazione (art. 5, u.c., Trattato CE), non consente di controllare il merito dell'azione amministrativa.
Inizialmente delineato in sede di verifica degli atti adottati dagli organismi comunitari, il principio è stato successivamente utilizzato dalla Corte di Giustizia anche per l'esame della legittimità della normativa di recepimento degli atti comunitari emanata dagli stati membri (cfr. Corte giust. 18 maggio 1993, C- 126\91).
La rilevanza assunta dal controllo di proporzionalità nella giurisprudenza comunitaria ha posto il problema dei limiti entro i quali tale esame possa esercitarsi. A tal proposito, la Corte ha rilevato che il riscontro di proporzionalità riguardi "solo il carattere manifestamente inidoneo di un provvedimento adottato in tale ambito, in relazione allo scopo che l'istituzione competente intende perseguire, può inficiare la legittimità di un siffatto provvedimento" (cfr. Corte giust. 16 dicembre 1999, C-101\98); ciò significa che il sindacato giurisdizionale non può spingersi ad un punto tale da sostituire l'apprezzamento dell'organo competente con quello del giudice, valutando l'opportunità del provvedimento adottato ovvero individuando direttamente le misure ritenute idonee (cfr. Corte giust. 18 gennaio 2001, C-361\98).
Si è altresì rilevata la sussistenza dell'obbligo per i pubblici poteri (legislatore ed amministrazione) di adottare la soluzione idonea ed adeguata comportante il minor sacrificio possibile per gli interessi in gioco, rispetto a quello strettamente necessario per il raggiungimento della cura del pubblico interesse, ferma però restando l'insindacabilità, da parte del giudice amministrativo, delle valutazioni discrezionali siano esse tecniche, amministrative o politiche, consentendone un riscontro ab externo e nei limiti della abnormità, con esclusione di ogni sostituzione del giudice all'amministrazione.

[24] cfr. Corte di Giustizia, Grande Sezione, 6 dicembre 2005, nei procedimenti riuniti C-453/03, C-11/04, C-12/04 e C-194/04, ABNA ed altri e sentenze 14 dicembre 2004, causa C-434/02, Arnold André GmbH & Co, punto 45; 14 dicembre 2004 causa C-210/03, Swedish Match, punto 47)

[25] Cons. St., sez. I, 22 marzo 2000, n. 256.

www.amministrativamente.com ISSN 2036-7821