

Il coordinamento delle Forze di polizia come espressione di un modello generale

di Gabriele Trombetta*

Sommario: 1. Fondamento del coordinamento – 2. Figure generali del coordinamento – 3. Il coordinamento tra le Forze di polizia – 4. Nuovi orizzonti del coordinamento in materia di sicurezza – 5. Procedimento, tipologie, vincolatività e validità degli indirizzi coordinamentali.

1. Fondamento del coordinamento

Il rapporto tra autorità e libertà si misura non solo nei rapporti tra amministrazione e consociati, ma anche nelle logiche interne all'apparato burocratico. Difficilmente un'organizzazione monolitica e verticistica potrà riflettere all'esterno un'immagine di trasparenza e apertura alla partecipazione. Non si intende con ciò screditare il tradizionale modello gerarchico cavouriano, ma sembra potersi affermare come esso debba essere temperato – anche nei dicasteri *regaliens*¹ – con principi organizzativi più flessibili, che valorizzino sia l'autonomia, sia il dialogo interistituzionale.

È chiaro, allora, che l'amministrazione-organizzazione e l'amministrazione-attività sono interdipendenti, condizionandosi reciprocamente. E che, sullo sfondo del sistema amministrativo, si staglia la *weltanschauung* ordinamentale, che può essere definita – in termini tecnici – *forma di stato*².

Il superamento della visione statolatrica del fascismo ha condotto – pur in un sistema costituzionale che si caratterizza forse più per i silenzi che per le parole – alla consacrazione del principio collegiale in seno al Governo della Repubblica, al

* Dottore di ricerca nella Seconda Università di Napoli.

¹ Con specifico riferimento al tema che ci occupa, il legame tra pubblica sicurezza e sovranità è sottolineato da F. PEDRINI, *La responsabilità "apicale" in materia di pubblica sicurezza tra politica, amministrazione e coordinamento*, in AA.VV., *L'amministrazione di pubblica sicurezza e le sue responsabilità. Tra dettato normativo e prassi* (a cura di T. F. GIUPPONI), Bologna, 2017, 35 ss.

² Non è casuale che il principio coordinamentale sia stato accolto in uno con la riforma della polizia, attuativa dei valori costituzionali in materia di sicurezza pubblica (cfr. art. 24, l. 1° aprile 1981, n. 121). Sul tema, v. anche M. DI GIORGIO, *Per una polizia nuova. Il movimento per la riforma della Pubblica Sicurezza (1969-1981)*, Roma, 2019.

decentramento amministrativo ed al riconoscimento delle autonomie territoriali³. Veniva, invece, confermato allo Stato un potere di pianificazione in materia economica. Dal 2001, la Carta accoglie anche la *sussidiarietà orizzontale*, con la chiamata dei corpi intermedi a partecipare al conseguimento dell'interesse generale.

In questa prospettiva, si impone nell'amministrazione italiana il principio del coordinamento⁴, che – nel far salve le prerogative dei diversi attori istituzionali – consente di indirizzarne le azioni verso un obiettivo comune⁵.

Tentando di elaborarne una nozione dotata di elevato livello di astrazione, può affermarsi che il coordinamento consiste nella relazione intersoggettiva od interorganica per cui una pluralità di soggetti armonizzano e sincronizzano la propria attività⁶ in vista di un obiettivo comune⁷.

Nella sua *species* verticale, il coordinante fissa un risultato comune ai coordinati, per il cui conseguimento ciascuno di loro adegua i propri mezzi e strutture in rapporto agli altri.

Il principio opera anche orizzontalmente o persino in forma riflessiva. Pur distante dal suo nucleo giuridico, si ritiene che anche la *cultura del coordinamento* appartenga al concetto e ne costituisca declinazione. La valenza più altamente democratica della figura risiede nella sua portata orizzontale, per cui le amministrazioni si coordinano pur senza un centro direttivo sovraordinato. Vieppiù, si può dare anche il caso di un *auto-coordinamento*, per cui unilateralmente l'attore istituzionale si adegua al contesto amministrativo generale, armonizzando la propria attività a quella delle amministrazioni concorrenti. Fermo che non si tratta di funzioni doverose – non essendovi norma prescrittiva – può tuttavia ritenersi che il coordinamento discenda pur

³ Sul superamento del centralismo ottocentesco e sull'emersione di una società dei servizi a connotazione pubblica non statale, v. P. SCHIERA, *Autonomie e coordinamento nella società dei servizi*, in *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Bologna, 1982, pp. 101 ss.

⁴ Fondamentale e pionieristico lo studio di V. BACHELET, *Coordinamento*, in *Enciclopedia del diritto*, X, Milano, 1962, p. 631 in cui affermava che «il "coordinare" è in certo senso manifestazione tipica di una società democratica e pluralistica, che intende ottenere l'armonico orientamento di individui, gruppi, istituzioni verso fini determinati, senza però annullare la libertà o l'iniziativa di tali individui, gruppi o istituzioni. Il coordinamento tende a garantire contemporaneamente la autonomia dei singoli organismi coordinati e insieme la possibilità di un loro indirizzo unitario a determinati fini comuni».

⁵ Il coordinamento è modello organizzatorio di origine militare: il comando di coordinamento si imponeva sui comandi territoriali. In questa prospettiva, può leggersi un'eterogeneità dei fini, atteso che – nell'accezione odierna – il coordinamento si pone in antitesi alla gerarchia. Cfr. M.S. GIANNINI, *Premessa*, in AA.VV., *L'amministrazione della società complessa*, cit., pp. 15 ss. Riguardo l'ordinamento militare e le funzioni coordinamentali ivi disciplinate, anche nel senso dell'integrazione nell'ordinamento giuridico generale, v. V. BACHELET, *Disciplina militare e ordinamento giuridico*, Milano, 1962.

⁶ Secondo V. BACHELET, *Coordinamento*, cit., p. 632 il coordinamento ha ad oggetto non tanto gli atti, quanto piuttosto la complessiva attività delle amministrazioni.

⁷ Ivi, p. 633 si osserva che, a differenza dell'ordine gerarchico, «il coordinamento invece tende a garantire contemporaneamente la autonomia dei singoli organismi coordinati e insieme la possibilità di un loro indirizzo unitario a determinati fini comuni».

sempre dai generali principi di buon andamento ed imparzialità, sicché una sua omissione potrebbe ridondare sulla legittimità dell'atto terminale⁸.

Il coordinamento è, quindi, il portato organizzativo del pluralismo istituzionale⁹. Le linee d'azione non vengono elaborate centralmente e diramate, con moto diffusivo, verso la periferia. Per contro, la scelta amministrativa esita ad un processo epistemologico complesso, che si compie attraverso l'interazione tra saperi, sensibilità e istanze dei diversi livelli di governo e – eventualmente – anche degli attori privati coinvolti. Rappresenta un necessario correttivo al rischio di frammentazione e di localismo, e dovrebbe operare come *metodo* per l'adozione soluzioni partecipate.

Il suo fondamento razionale è la ricerca della mediazione e del raggiungimento di un punto di caduta, che permetta agli interessi in gioco di realizzarsi in combinazione tra loro. Viene respinto il paradigma decisionistico della *recisione del nodo gordiano*, per esaltare invece la complessità contro ogni semplificazione unilaterale¹⁰.

Sovviene l'insegnamento *habermasiano* dell'*etica del discorso*, da cui potrebbe attingersi il substrato filosofico-concettuale del coordinamento. In un dialogo procedimentalizzato, le amministrazioni veicolano nella sede istituzionale i propri contenuti veritativi, che si forgianno nel confronto tra i diversi attori istituzionali. La scelta dell'organo decidente, adeguatamente motivata, è condizionata dalle emergenze istruttorie. Non è più tollerato – a pena d'illegittimità – un provvedimento autoreferenziale, incurante dei contributi acquisiti nel procedimento. Naturalmente, anche le amministrazioni coordinande restano condizionate, dovendo attenersi alle direttive dell'organo sovraordinato, che le co-ordina verso un unico fine.

Sovente si taccia il coordinamento di inefficienza, per i defatiganti sforzi che esso richiede agli organi preposti. Ebbene, potrebbe tracciarsi un parallelo con la forma di governo democratica: anch'essa esige il dispendio di energie politiche per il superamento dei conflitti, ma – secondo il celebre aforisma di Churchill – non sembra conoscersi di meglio.

2. Figure generali del coordinamento

Senza pretese d'esaustività, giova – sul piano del diritto amministrativo generale – evocare le figure coordinamentali di più forte rilievo, sì da apprezzare la penetrazione di siffatto principio organizzativo nel sistema.

⁸ Ad avviso di Bachelet, *ibidem*, il coordinamento «[...] riguarda non tanto una attività successiva alle già avvenute manifestazioni di attività diverse, quanto piuttosto l'attività, i meccanismi giuridici e le strutture organizzative che l'ordinamento predispose perché le diverse attività vengano *preventivamente* armonizzate»

⁹ Del valore *ideologico* del coordinamento parla M. NIGRO, *I rapporti tra coordinamento e indirizzo*, in AA.VV., *L'amministrazione della società complessa*, cit., pp. 25 ss.

¹⁰ V. BACHELET, *Coordinamento*, cit., p. 623, pur ritenendo insito nel coordinamento un elemento di sovraordinazione, fa espresso riferimento ad una «tavola rotonda».

Con riguardo al coordinamento tra amministrazioni, *in apicibus* alla gerarchia delle fonti, si staglia, ai sensi dell'art. 95 Cost., il coordinamento assicurato dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Sempre al coordinamento deve ricondursi il principio di leale collaborazione cui si informano i rapporti tra Stato ed autonomie territoriali. Si richiamano espressamente al principio anche l'art. 117, comma 2, lett. c), che affida alla legislazione esclusiva dello Stato il «*coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale*»; l'art. 117, comma 3, laddove rimette alla legislazione concorrente il «*coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*»; l'art. 118, comma 3 che contempla forme di coordinamento tra Stato e Regioni nelle materie dell'immigrazione, dell'ordine pubblico e dei beni culturali; l'art. 119 Cost., che riconosce il *federalismo fiscale* entro le direttrici coordinamentali fissate dalla legge dello Stato.

Inoltre, la legge generale sul procedimento amministrativo contempla due fondamentali istituti di coordinamento: la conferenza di servizi, modulo procedimentale chiamato a far convergere in unica sede la pluralità di interessi pubblici in gioco, e l'accordo tra amministrazioni, con cui può essere regolato lo svolgimento sinergico di attività di comune interesse. Sotto il profilo dell'evidenza pubblica, l'istituzione di centrali di committenza, coordinando la domanda pubblica, garantisce il conseguimento di economie di scala e la professionalizzazione delle attività di gara.

Sul piano del coordinamento di interessi pubblici e privati, si rievocano le disposizioni costituzionali di cui agli artt. 41 co. 3 e 47 co. 3 Cost. Si tratta di norme della *Costituzione economica*, che pareva aprire alla pianificazione¹¹, da taluni ritenuta abrogata dai trattati eurounitari. Al riguardo, va osservato come vengano oggi formulate penetranti critiche all'approccio neoliberista, tanto che si evoca da più parti la necessità di un ritorno dello Stato nel mercato. In tema, al livello primario si rimanda all'art. 11 l. 7 agosto 1990, n. 241 in materia di accordo integrativo o sostitutivo di provvedimento, nonché all'art. 180 c.c.p., che disciplina il partenariato pubblico-privato.

3. Il coordinamento delle Forze di polizia

L'ordinamento italiano ha sempre accolto il principio di pluralità delle Forze di polizia. Si tratta sia d'una stratificazione storica, sia di una precisa scelta di politica legislativa, finalizzata a non concentrare il potere coercitivo in una sola istituzione, nonché a valorizzare le specializzazioni dei corpi di polizia¹².

¹¹ Si consideri, in punto di economia mista, l'istituzione della Cassa del Mezzogiorno, nel 1950, e del Ministero delle partecipazioni statali, nel 1956.

¹² Il pluralismo è opzione organizzativa osservata anche in Spagna ed in Francia, in cui si rileva la presenza di due Forze di polizia a competenza generale, una militare ed una civile: cfr. M. SAVINO, *L'assetto delle Forze di polizia in Italia: i problemi esistenti e le prospettive di riforma*, audizione Camera dei Deputati, 5 dicembre 2007.

Accanto alle Forze di polizia a competenza generale – Polizia di Stato ed Arma dei carabinieri – si contano anche le due Forze di polizia a competenza particolare, Corpo della guardia di finanza e Corpo della polizia penitenziaria¹³.

Il pluralismo esige strumenti di coordinamento, allo scopo di assicurare un indirizzo unitario, senza tuttavia pregiudicare prerogative organizzative e gestionali dei singoli corpi¹⁴.

Occorre, cioè, mediare tra autonomia delle strutture di polizia e coerenza dell'azione di prevenzione e contrasto. La soluzione prescelta dal legislatore del 1981 fonda sulla costruzione di una macro-struttura, includente tutte le polizie dello Stato: l'amministrazione della pubblica sicurezza. È l'appartenenza all'amministrazione della pubblica sicurezza – tipica *amministrazione composta* – che consente di predicare vertici comuni alle Forze di polizia e di creare luoghi istituzionali di confronto e sintesi. La l. 1° aprile 1981, n. 121 polarizza la funzione di coordinamento delle Forze di polizia su due livelli fondamentali: nazionale e provinciale¹⁵.

Autorità nazionale di pubblica sicurezza è il Ministro dell'interno¹⁶, cui spetta un potere d'alta amministrazione per la definizione degli obiettivi generali delle politiche di ordine e sicurezza pubblica. Del resto, il Ministro ha natura bicipite, essendo sia organo monocratico di vertice del proprio Dicastero, sia componente del Consiglio dei Ministri. In questa logica, le strategie ministeriali dovranno pur sempre iscriversi nelle linee d'azione adottate dall'organo collegiale, anche in ragione dell'impulso conferitogli dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

Gli indirizzi ministeriali – adottati anche sulla base dell'apporto del comitato nazionale per l'ordine e la sicurezza pubblica, presieduto dal Ministro ed in cui siedono i vertici delle Forze di polizia – vengono tradotti sul piano tecnico-operativo dal Dipartimento della pubblica sicurezza¹⁷, guidato dal Capo della polizia-Direttore generale della pubblica sicurezza¹⁸. Il Dipartimento veicola sul territorio direttive tecniche cui gli organi territoriali sono tenuti a conformarsi. Analogamente, sul piano

¹³ Come noto, il Corpo forestale dello Stato è stato soppresso con il d.lgs. 19 agosto 2016, n. 177 e le sue funzioni sono state, tendenzialmente, assegnate all'Arma dei carabinieri.

¹⁴ La funzione coordinamentale è irrinunciabile anche alla luce delle diverse dipendenze gerarchico-burocratiche delle Forze di polizia. La Polizia di Stato dipende dal Ministero dell'interno; l'Arma dei carabinieri dal Ministero della difesa; il Corpo della guardia di finanza dal Ministero dell'economia e delle finanze; il Corpo della polizia penitenziaria dal Ministero della giustizia. Fondamentale sul tema è lo studio di C. MOSCA, *Il coordinamento delle Forze di polizia (teoria generale)*, Padova, 2005.

¹⁵ Altro criterio predilige tracciare una linea distintiva tra coordinamento strategico-politico e coordinamento tecnico-operativo, fondandola più sulle funzioni che sul livello territoriale: cfr. M. SAVINO, op. cit.

¹⁶ La riforma del 1981 ha formalmente riconosciuto questa qualifica al Ministro dell'interno, che, tuttavia, si riteneva già implicita nell'assetto previgente.

¹⁷ Si tratta della prima esperienza istituzionale di modello dipartimentale, che superava così il tradizionale approccio per direzioni generali.

¹⁸ Il Capo della polizia è non solo il vertice della Polizia di Stato, ma anche la figura apicale, al livello tecnico-operativo, del sistema-sicurezza. Non casualmente, il legislatore limita la specificazione al concetto di genere «polizia», designato con la minuscola.

amministrativo generale gli indirizzi ministeriali sono dettagliati e disseminati sul territorio dall'ufficio di gabinetto del Ministro dell'interno.

Al livello provinciale, le autorità di pubblica sicurezza sono il prefetto ed il questore: il primo ha responsabilità di amministrazione generale, il secondo tecnico-operativa.

Il prefetto, nello svolgimento delle sue funzioni, si avvale del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, organo consultivo presieduto dal prefetto stesso in cui siedono i vertici delle Forze di polizia sul territorio, nonché il presidente della Provincia ed il sindaco del Comune capoluogo. Possono essere altresì invitati rappresentanti dell'ordine giudiziario o i sindaci dei Comuni interessati dalle tematiche all'ordine del giorno. Il prefetto, anche alla luce dell'esito del comitato, adotta atti d'indirizzo vincolanti per le Forze di polizia, in cui si stabiliscono le priorità dell'azione di prevenzione. Il prefetto dispone anche dello strumento del piano coordinato di controllo del territorio, atto di carattere auto-applicativo, in cui sono definite, secondo un criterio di rotazione, le zone di competenza di ciascuna Forza di polizia¹⁹.

Il questore ha responsabilità tecnico-operative per la tutela dell'ordine e sicurezza provinciali²⁰. Gli sono, pertanto, assegnati poteri di coordinamento riguardo le modalità attuative dei servizi, da svolgere in coerenza con le direttive prefettizie. Il questore si avvale, a fini istruttori, del tavolo tecnico. Si tratta di uno specifico foro, istituito per via amministrativa, in cui sono rappresentate le componenti pubbliche e private interessate. In esito all'istruttoria, il questore adotta un'ordinanza ad efficacia interforze, ai sensi dell'art. 37 d.P.R. 28 ottobre 1985, n. 782, intesa a regolare il servizio di ordine e sicurezza pubblica.

L'art. 21 l. 1° aprile 1981, n. 121 prevede la possibilità di istituire sale operative comuni alle Forze di polizia, mentre il d.lgs. n. 177/2016 conferisce impulso alla realizzazione sul territorio nazionale della numerazione unica d'emergenza europea, 112. Anche questi profili eminentemente operativi cospirano al miglior coordinamento, nella gestione della chiamata d'emergenza, tra le Forze di polizia e tra queste e l'amministrazione sanitaria.

Sul piano presidiario, allo scopo di evitare duplicazioni e diseconomie, il legislatore ha positivizzato il tradizionale criterio di riparto tra Polizia di Stato ed Arma dei carabinieri, secondo cui la prima è tendenzialmente presente nel Comune capoluogo, mentre la seconda è dislocata sul restante territorio. La pianificazione è curata dall'ufficio per il coordinamento delle Forze di polizia ed è approvata, annualmente, con decreto del Ministro dell'interno²¹.

¹⁹ Cfr. art. 17 l. 26 marzo 2001, n. 128.

²⁰ Cfr. S. LICCIARDELLO, *Il questore*, Roma, 2016.

²¹ La Guardia di finanza stabilisce autonomamente il proprio assetto presidiario, tenendo comunque conto – e dunque coordinandosi – con le due Forze di polizia a competenza generale, anche con riferimento alle eventuali esigenze di ordine pubblico.

Il decreto delegato, all'art. 2, ha codificato le specialità – oltreché della Polizia di Stato, già previste – dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza. La previsione favorisce la specializzazione dei singoli corpi, così da far luogo a un processo di differenziazione delle competenze, che comunque si integrano reciprocamente per costruire una cornice di sicurezza per i cittadini²². Lo stesso d.lgs. n. 177/2016 ha anche previsto la gestione associata dei servizi logistici²³.

Sul versante della repressione dei reati, il coordinamento è assicurato anche dalla magistratura inquirente, che dispone – ai sensi dell'art. 109 Cost. – della polizia giudiziaria²⁴. In questa prospettiva, il pubblico ministero, funzionalmente sovraordinato alla polizia giudiziaria, può favorire la più efficiente distribuzione delle deleghe d'indagine, nonché favorire la migliore circolazione informativa tra le articolazioni investigative delle polizie statuali²⁵.

Il coordinamento incontra dei limiti nella naturale competizione tra le Forze di polizia. Se, da un canto, essa appare funzionale al raggiungimento di sempre più elevati livelli di efficienza, dall'altro va sottolineato come possa – se coltivata esasperatamente – compromettere il meccanismo coordinamentale.

4. Nuovi orizzonti del coordinamento in materia di sicurezza

«*L'amministrazione della società complessa*», evocando il titolo di uno studio in onore di Vittorio Bachelet²⁶, esige il coinvolgimento sinergico di tutti gli attori istituzionali, nella consapevolezza della irriducibilità degli interessi pubblici a compartimentazioni stagne.

Con l'art. 7 d.l. 23 maggio 2008, n. 92²⁷, le polizie locali sono state inserite nei piani coordinati di controllo del territorio, anche alla luce della qualifica di agente di pubblica sicurezza che può essere attribuita ai loro appartenenti²⁸.

Soprattutto con riferimento alla città, ci si è avveduti che la sicurezza pubblica è strettamente interconnessa con altri beni giuridici, che non possono essere curati isolatamente. A partire da queste riflessioni è stata elaborata la macro-categoria della

²² Sulla riforma del 2016 v. W. GIULIETTI, *Forze di polizia: coordinamento e razionalizzazione*, ne *Il libro dell'anno del diritto*, Roma, 2017.

²³ Art. 5 d.lgs. n. 177/2016.

²⁴ V. S. VUOTO, *Art. 109*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione* (a cura di R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI), Torino, 2006.

²⁵ Corte cost., 6 dicembre 2018, n. 229 ha dichiarato incostituzionale il d.lgs. 19 agosto 2016, n. 177, nella parte in cui prescriveva agli uffici di polizia di informare le rispettive gerarchie delle notizie di reato trasmesse all'autorità giudiziaria, con evidenti finalità coordinamentali. La Corte ha ritenuto lese le prerogative della magistratura, atteso che una concentrazione di informative verso i vertici delle Forze di polizia avrebbe potuto istituire *fori di coordinamento investigativo* distonici rispetto al dettato costituzionale.

²⁶ AA. VV., *L'Amministrazione della società complessa*, cit.

²⁷ Conv. in l. 24 luglio 2008, n. 125.

²⁸ V. art. 5, comma 2 l. 7 marzo 1986, n. 65.

«sicurezza urbana», che rappresenta la sintesi di una pluralità d'interessi aventi il proprio centro gravitazionale nell'*urbs*. Il coordinamento delle amministrazioni interessate – amministrazione della pubblica sicurezza, enti territoriali, agenzie educative e sanitarie – è rimesso a un complesso sistema pattizio, che declina le modalità collaborative con cui gli attori istituzionali sono chiamati ad agire. L'insieme degli interventi rivolti alla tutela della sicurezza della comunità in logica unitaria assume il *nomen juris* di sicurezza integrata e rappresenta la strategia elettiva di cura della sicurezza urbana.

Non può omettersi, peraltro, di rilevare come anche i privati possano essere inseriti nel sistema di tutela della sicurezza urbana, in esplicazione del principio di sussidiarietà orizzontale. I patti per la sicurezza possono prevedere l'apporto di associazioni di volontari che concorrano alla salvaguardia del bene giuridico, mobilitandosi così anche le energie migliori della società civile.

La l. 24 luglio del 2008, n. 125 ha introdotto, in via eccezionale, l'operazione «*Strade sicure*», con cui l'Esercito italiano pone a disposizione dei prefetti propri appartenenti, con qualifica di agente di pubblica sicurezza, ai fini della vigilanza fissa ad obiettivi sensibili. Si tratta di un'apertura del sistema di sicurezza interna al di là del proprio perimetro tradizionale. Va comunque sottolineato come una commistione tra sicurezza interna ed esterna, sebbene possa sembrare giustificabile alla stregua del paradigma della guerra asimmetrica, non trova riscontro – a regime – nella Carta costituzionale e nel panorama normativo primario²⁹.

Si ispirano al coordinamento anche le relazioni tra amministrazione della pubblica sicurezza ed *intelligence*. Attesa la contiguità tra sicurezza pubblica e sicurezza nazionale, nonché l'omogeneità degli apparati – “*organi epistemologici dello Stato*”³⁰ –, risulta indispensabile istituire sedi di scambio di informazioni e di raccordo, che possano consentire la più precisa focalizzazione del quadro della minaccia³¹. Al riguardo, rappresentano casi paradigmatici nel sistema italiano il Consiglio generale per la lotta alla criminalità organizzata, previsto dall'art. 107 del testo unico antimafia, ed il Comitato strategico antiterrorismo (CASA).

Infine, merita un cenno la proiezione esterna del valore coordinamentale, che si riflette nella cooperazione di polizia. Si concentra l'attenzione, in particolare, sulla collaborazione in ambito UE, che ha conosciuto un potenziamento negli anni recenti con la costruzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

²⁹ Cfr Q. CAMERLENGO, *Forze armate e ordine pubblico: le coordinate costituzionali*, in *Federalismi*, n. 23/2019.

³⁰ Così D. DELLA PORTA – H. REITER, *Da «polizia del governo» a «polizia dei cittadini»?*, in *Stato e mercato*, 48/1996, 433 ss.

³¹ L'*intelligence-led policing (ILP)* è il modello di prevenzione del crimine basato del patrimonio conoscitivo disponibile dalle Forze di polizia. Ci si propone così di superare un approccio meramente reattivo, in cui ci si attiva su impulso del fatto-reato. L'*ILP* risulta ad oggi diffusa nei Paesi di cultura anglosassone: Regno Unito, Stati Uniti, Canada, Australia e Nuova Zelanda (i *five eyes*).

Conclusivamente, il coordinamento – come *valore* e come *metodo* – appare legato ad un concetto orizzontale di amministrazione e ad una visione democratica del sistema. Questo principio si declina coerentemente anche in un settore sensibile al richiamo della tradizione gerarchica come l'amministrazione della pubblica sicurezza.

5. Procedimento, tipologie, vincolatività e validità degli indirizzi coordinamentali

Il coordinamento si esprime sul piano tanto procedimentale che attizio. Sotto il primo profilo, viene in rilievo, anzitutto, la regola generale della completezza dell'istruttoria, che postula l'emersione degli interessi in gioco, destinati ad essere contemperati – e dunque coordinati – in sede provvedimentale. Ancora, si è fatto cenno al modulo della conferenza di servizi, in cui la pluralità degli interessi concorrenti sono considerati in un luogo di confronto e di sintesi. Occorre, però, analizzare non soltanto la declinazione del principio coordinamentale negli istituti generali, bensì la stessa cadenza procedimentale della funzione di coordinamento. In sostanza, la questione è se ed in che misura l'attività di coordinamento sia sottoposta a regole formali che ne disciplinino l'*iter*.

Al riguardo, può escludersi l'applicazione della legge generale sul procedimento amministrativo. L'attività di coordinamento si risolve, infatti, nell'emanazione di atti generali o – quantomeno – di pianificazione, sicché essa parrebbe ricadere sotto l'egida dell'art. 13, l. n. 241/1990. Tuttavia, esitando sovente in atti che producono effetti indiretti anche all'esterno dell'amministrazione, si deve stimare che la funzione coordinamentale non possa ispirarsi all'informalità, dovendo invece presidiarsene la tenuta razionale e la controllabilità.

I principi generali s'impongono, infatti, anche all'attività di coordinamento: imparzialità, buon andamento, completezza dell'istruttoria, efficienza ed efficacia devono dunque orientare anche questa specifica funzione. In tale prospettiva, il coordinante dovrà acquisire ogni utile elemento finalizzato alla propria decisione, attraverso una compiuta istruttoria che coinvolga – in chiave partecipativa – i coordinandi. In proposito, giova osservare che il Ministro ed i prefetti dispongono, rispettivamente, del comitato nazionale e del comitato provinciale per l'ordine pubblico, fori dedicati allo scambio informativo sulle questioni all'ordine del giorno.

Con riferimento al tipo di atto, si osserva come – in realtà – il coordinamento si possa sviluppare mediante sia ordini che direttive. Nel primo caso, l'atto coordinamentale è più stringente, consistendo in un preciso comando rivolto ai coordinati affinché tengano una certa condotta – o se ne astengano –, in via armonizzata e sincronizzata con le altre componenti³². È, tuttavia, più frequente che il coordinamento si dipani attraverso direttive, che fissano il risultato da raggiungere,

³² Cfr. M.S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, 1981, p. 615.

ferma l'autonomia dei destinatari in merito ai mezzi da impiegare. La direttiva di coordinamento, dunque, convoglia lo sforzo delle Amministrazioni verso un obiettivo comune, senza scalfire però le prerogative di auto-organizzazione di ciascuna.

È dubbio se si possa resistere all'organo funzionalmente sovraordinato. Una più risalente dottrina argomentava nel senso che fosse sempre possibile discostarsi dalla direttiva, con adeguata motivazione. Le tesi più recenti, invece, sostengono che la direttiva vincoli i destinatari, impedendo loro di sottrarsi all'indirizzo ivi recato³³.

Ordini, ordinanze, direttive e circolari di coordinamento sono atti amministrativi che, pur producendo effetti diretti all'interno dell'Amministrazione, in via mediata si riflettono anche all'esterno. Un'ordinanza questoriale che, in presenza di una manifestazione, escluda il presidio di un'area a rischio incide anche sui titolari di beni in quella zona; una direttiva prefettizia che privilegi la tutela di determinate attività imprenditoriali e non di altre, potrebbe pregiudicare queste ultime; una circolare che rafforzi i contingenti nei comuni capoluogo finisce per indebolire le altre città. Deve ritenersi, dunque, in coerenza con i principi generali, che anche gli atti d'indirizzo coordinamentale siano impugnabili. Potranno essere direttamente ricorribili ove siano passibili di lesione immediata dell'interesse del privato; ovvero sarà onere di quest'ultimo la doppia impugnazione, in uno all'atto applicativo. Non può escludersi che l'indirizzo venga impugnato dallo stesso coordinando, sebbene una simile evenienza denunci uno stato dei rapporti interorganici o intersoggettivi fortemente deteriorato, con il sostanziale fallimento del meccanismo. Conseguentemente, altresì, che gli atti di coordinamento possano essere oggetto di autoannullamento.

Il vizio più facilmente predicabile, a fronte dell'ampia discrezionalità mista che connota il potere di coordinamento, è senz'altro l'eccesso di potere, nelle sue molteplici fattispecie sintomatiche. A titolo d'esempio, si considerino l'insufficienza d'istruttoria; lo sviamento; l'irragionevolezza; il difetto di proporzionalità.

³³ Così G. SCIULLO, *Direttiva*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1990.