

# IL QUESTORE

a cura di  
**Sebastiano Licciardello**

Prefazione di Vittorio Rizzi  
Postfazione di Lorena La Spina

**SICUREZZA  
CIVILE**



**FrancoAngeli**

## Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



## SICUREZZA CIVILE

**L'Associazione Nazionale Funzionari di Polizia** ha, tra i suoi obiettivi, quello di migliorare le professionalità della categoria, espressione anch'essa di un modello di sicurezza nazionale e unitario, attraverso l'approfondimento e lo studio di tematiche concernenti la funzione di polizia, l'ordine e la sicurezza pubblica. La collana *Sicurezza civile* nasce per raccogliere i contributi di studiosi e accademici e le esperienze di coloro che nella realtà quotidiana sono interessati alla gestione civile della sicurezza interna del nostro Paese.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

# IL QUESTORE

a cura di

**Sebastiano Licciardello**

Prefazione di Vittorio Rizzi

Postfazione di Lorena La Spina

**FrancoAngeli**

**SICUREZZA  
CIVILE**

In copertina: moneta raffigurante Marco Terenzio Varrone (116 a.C.-27 a.C.),  
nominato questore nel 97 a.C.

Progetto grafico di copertina: Elena Pellegrini

1a edizione. Copyright © 2016 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

# Indice

<b>Prefazione</b> , di <i>Vittorio Rizzi</i>	pag.	9
<b>Introduzione. Il Questore nel Sistema della Pubblica Sicurezza</b> , di <i>Sebastiano Licciardello</i>	»	13
<b>1. Profili organizzativi</b> , di <i>Marco Gaetano Pulvirenti</i>	»	19
1. Introduzione	»	19
2. Il rapporto con il Prefetto	»	23
3. Il Questore quale autorità di pubblica sicurezza	»	27
4. La questura	»	28
5. Il coordinamento nella pubblica sicurezza	»	29
<b>2. Le misure di prevenzione</b> , di <i>Giovanni Figuera</i>	»	34
1. Brevi cenni introduttivi sulla prevenzione speciale	»	34
2. Il Codice antimafia come testo unico ricognitivo della materia della prevenzione speciale	»	38
3. Le misure di prevenzione personali applicate dal Questore: foglio di via obbligatorio, avviso orale e divieto di possedere determinati strumenti	»	40
4. Il potere di iniziativa del Questore nelle misure di prevenzione applicate dalla Autorità giudiziaria	»	44
<b>3. Il Daspo</b> , di <i>Giovanni Iudica</i>	»	48
1. Presupposti e disciplina del Daspo	»	48
2. Daspo e partecipazione procedimentale	»	51

3. Giurisdizione amministrativa e Daspo. Rapporti tra giudizio amministrativo e penale	pag.	52
4. Sindacato giurisdizionale sul Daspo	»	57
5. Profili critici in ordine al riparto di giurisdizione in materia di Daspo	»	61
<b>4. L'ammonimento</b> , di <i>Salvatore Virciglio</i>	»	64
1. Ammonimento e delitto di stalking: cenni storici e profili normativi	»	64
2. I presupposti per l'emissione del provvedimento di ammonimento	»	66
3. Potere di ammonimento e procedimento amministrativo	»	70
4. I limiti sostanziali al provvedimento di ammonimento	»	72
<b>5. Ammonimento e femminicidio</b> , di <i>Marco Maria Dell'Arte</i>	»	75
1. La disciplina	»	75
<b>6. L'immigrazione</b> , di <i>Giuseppe Franchina</i>	»	79
1. Cenni sulla disciplina italiana sull'immigrazione	»	79
2. Il ruolo del Questore	»	82
2.1. Il permesso di soggiorno	»	82
2.2. Il lavoro come fonte di emancipazione dello straniero	»	85
2.3. Misure di prevenzione, allontanamento ed espulsione	»	87
3. Il potere di trattenimento del Questore	»	92
4. Legalità tra giustizia e solidarietà	»	97
<b>7. Revoca delle autorizzazioni di polizia e sistema autonomistico</b> , di <i>Fabiola Cimbali</i>	»	98
1. Premessa generale	»	98
2. La revoca delle autorizzazioni di polizia	»	101
3. Il provvedimento di revoca adottato dal Questore	»	105
4. Il provvedimento di revoca <i>ex art.</i> 100 t.u.l.p.s.: profili ricostruttivi	»	109
5. ( <i>segue</i> ): presupposti e caratteristiche	»	111
6. Brevi considerazioni conclusive su principio autonomistico e funzioni di pubblica sicurezza	»	115
<b>8. La "prossimità" nel sistema di pubblica sicurezza</b> , di <i>Francesco Raneri</i>	»	118
1. La percezione di sicurezza del cittadino	»	118
2. La percezione di sicurezza nel quartiere	»	119



3. La politica della sicurezza	pag.	120
4. Che cos'è la Polizia di Prossimità	»	124
5. Come realizzare una Polizia di Prossimità	»	127
6. Il Poliziotto di quartiere	»	128
7. Il Poliziotto di quartiere in Italia	»	132
<b>9. La “specialità” nella carriera dei funzionari della p.s., di</b>		
<i>Marco Maria Dell'Arte</i>	»	134
1. Introduzione	»	134
2. Specialità e contrattualizzazione	»	136
3. La dirigenza unica nel pubblico impiego	»	142
4. I funzionari di polizia nella giurisprudenza amministrativa	»	149
5. Conclusioni	»	153
<b>La composizione bonaria dei Privati Dissidi, di</b>		
<i>Giancarlo Consoli</i>	»	157
<b>Postfazione, di</b>		
<i>Lorena La Spina</i>	»	163
<b>Gli autori</b>	»	171



## *Prefazione*

Parlare del ruolo del Questore significa parlare dell'identità del Funzionario di Polizia.

Ogni realtà ha un'anima che identifica una professione, uno spazio, un tempo.

Il Questore costituisce, per la sua centralità nel sistema della pubblica sicurezza, l'essenza stessa identitaria della Polizia di Stato.

La legge n. 121 del 1981, nel definire il sistema binario delle Autorità di pubblica sicurezza, ha riconosciuto al Questore il ruolo di Autorità tecnica, in posizione senz'altro collegata ma autonoma rispetto al Prefetto nella sua veste di Autorità politico-amministrativa.

Questo tratto distintivo, che simbolicamente si riassume nella sciarpa tricolore che ogni Funzionario di Polizia riceve al termine del suo percorso formativo, definisce non solo la centralità di un ruolo ma ribadisce anche un principio di democrazia.

Il Funzionario di Polizia rappresenta, infatti, l'identità di una forza di polizia ad ordinamento civile che, nel 1981, anno della *smilitarizzazione*, segna l'inizio di una stagione di democrazia avanzata. La centralità del ruolo del Questore e del sistema delle Autorità provinciali e locali di pubblica sicurezza risponde ad un'idea di gestione dell'ordine e della sicurezza pubblica affidata ad un sistema di "governo civile" della pubblica sicurezza, in linea con tutte le democrazie avanzate, per scongiurare, anche solo a livello simbolico, ogni possibile suggestione verso regimi totalitari.

Il passaggio per la Polizia di Stato da forza ad ordinamento militare a civile, nel conferire al Funzionario di Polizia una centralità, ha completamente e radicalmente mutato l'approccio dell'intera struttura alle trasformazioni sociali, creando un nuovo modello di sicurezza. La dialettica sindacale,

il confronto, l'affievolimento dei modelli autoritativi hanno portato a trasformare l'identità "del limite invalicabile" proprio dei modelli militari, in un modello di sicurezza partecipata dove le Questure costituiscono un sistema sociale non più autoreferenziale, ma perfettamente armonico con le dinamiche della società civile.

Ne consegue che oggi al Questore si deve poter chiedere molto di più. Superato il modello di Pubblica Amministrazione napoleonico nasce l'esigenza di un'Autorità di pubblica sicurezza che abbia anche la misura e il senso delle dinamiche della società civile e che privilegi i processi organizzativi piuttosto che i modelli autoritativi. Il Questore deve pertanto farsi interprete di tale trasformazione culturale dando senso e forma a questa sua caratterizzazione identitaria.

È altresì evidente che tale percorso evolutivo deve proseguire il suo cammino dando una sempre più accentuata caratterizzazione identitaria alla Polizia di Stato quale Forza di Polizia ad ordinamento civile. Con un Questore che sa perfettamente ricoprire sia il ruolo di autorità provinciale di pubblica sicurezza (con il conseguente potere di coordinamento delle Forze di Polizia) sia di vertice della Polizia di Stato a livello provinciale, in maniera perfettamente speculare a quanto accade a livello dipartimentale per il Capo della Polizia.

Trasformazione culturale vuol dire anche avvicinare l'idea del Questore a quella di un manager della sicurezza, che vive non da spettatore ma all'interno delle dinamiche sociali, parte integrante di un tessuto sociale in continua evoluzione, proiettato verso modelli organizzativi e relazionali propri della società civile.

Centralità significa anche restituire al Questore agibilità di manovra sotto il profilo della Pubblica sicurezza laddove, forse per il timore di un percorso evolutivo troppo accelerato, il dettato normativo, nel tempo, ha assunto un'interpretazione più restrittiva circoscrivendone le funzioni al solo ordine pubblico.

Il riproporsi, infatti, del dualismo di Autorità Provinciali di Pubblica sicurezza raramente ha determinato particolari criticità relazionali-operative ma sicuramente ha in alcuni casi indebolito la figura del Questore.

Se si parte dalla scelta del legislatore, che ha individuato nel responsabile della Forza di Polizia ad ordinamento civile l'Autorità tecnica di pubblica sicurezza in quanto espressione di una democrazia avanzata, ne consegue che un doppio coordinamento delle Forze di Polizia può ingenerare criticità interpretative. In particolare l'operatività dell'art. 37 del D.P.R. n. 782/1985 è frequentemente limitata alla gestione dei soli contesti di *ordine pubblico* e non già delle più ampie e variegate questioni concernenti la *pubblica sicurezza*. Il dettato normativo è stato sempre più spesso letto con tale limitata accezione

dando all'espressione "*ordine e sicurezza pubblica*" il valore di endiade, riconducendo un concetto molto più ampio ad una mera figura retorica. Ne consegue che mentre è pacifica la gestione coordinata dei servizi di ordine pubblico regolata dallo strumento dell'ordinanza questorile, tutte le altre questioni concernenti la sicurezza di un territorio, ad esempio i servizi di controllo del territorio per far fronte ad una recrudescenza di furti o di altri reati, i servizi antiabusivismo, i controlli amministrativi ecc., hanno un loro teorico momento di coordinamento solo attraverso il Prefetto nella sua competenza di Autorità provinciale a livello generale, ma di fatto sfuggono ad una coordinata gestione operativa che rientrerebbe più adeguatamente nelle potestà del Questore. Un intervento in tal senso, prevedendo inoltre con norma primaria compiti e funzioni consultive del tavolo tecnico, consentirebbe di dare maggiore incisività all'azione delle Forze di Polizia che, pur mantenendo la propria identità, opererebbero in un contesto gestionale armonico e coordinato, restituendo non primazia ma centralità alla figura del Questore.

*Vittorio Rizzi*  
Direttore della Direzione Centrale Anticrimine  
della Polizia di Stato



## *Introduzione.*

### *Il Questore nel Sistema della Pubblica Sicurezza*

di *Sebastiano Licciardello*

Il diritto di polizia è stato caratterizzato tradizionalmente da una forte impronta accentrata, autoritativa e speciale. E difatti il disegno organizzativo delineato dal T.U. di pubblica sicurezza del 1931, seppur articolato in organi centrali e locali, si presentava fortemente gerarchizzato.

Gli organi centrali del Ministero dell'interno erano riuniti nella Direzione generale della pubblica sicurezza al cui vertice gerarchico si collocava il Capo della Polizia. Gli organi periferici comprendevano, invece, le Autorità di pubblica sicurezza e le Forze armate poste a loro disposizione.

Le Autorità di pubblica sicurezza provinciali erano il Prefetto e il Questore, mentre le Autorità locali erano i Commissari di pubblica sicurezza e i Sindaci.

In questo sistema il Questore è alle dipendenze del Prefetto il quale sovrintende a tutte le funzioni di polizia. Il Questore ha la direzione tecnica di tutti i servizi di polizia ed esercita le funzioni che la legge attribuisce in modo generico alla Autorità provinciale di pubblica sicurezza.

I Commissari di polizia sono soggetti alla vigilanza gerarchica del Questore e del Prefetto<sup>1</sup>.

L'organizzazione accentrata, fortemente gerarchizzata, così come la stessa dipendenza gerarchica del Questore al Prefetto, esprimevano l'autoritatività di un sistema che considerava la pubblica sicurezza prerogativa della sovranità statale e assecondava il disegno totalitario dello Stato fascista<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> G. Zanobini, *Corso di diritto amministrativo*, V, Milano, 1959, p. 81.

<sup>2</sup> S. Licciardello, *Sicurezza pubblica e autorizzazioni di polizia*, in S. Licciardello (a cura di), *Le autorizzazioni di polizia*, Milano, 2013, pp. 1 ss.

Il T.U. del 1931 è stato ritenuto, approvata la Costituzione, «pregevole sotto l'aspetto tecnico, ma grave per il suo contenuto politico»<sup>3</sup>. Infatti la logica costituzionale in tema di polizia di sicurezza pubblica «è del tutto diversa da quella delle precedenti leggi di polizia»<sup>4</sup>.

La Costituzione, nonostante riconduca la pubblica sicurezza allo Stato (il quale in materia ha legislazione esclusiva), prevede tuttavia che la legge statale disciplini forme di coordinamento tra Stato e Regioni e attribuisce alla regione la potestà legislativa in materia di polizia amministrativa locale.

La Costituzione italiana rende strumentali i poteri di polizia di sicurezza e la relativa organizzazione ad un concreto interesse dei cittadini alla sicurezza e non «ad un ordine pubblico ideale, fatto di principi e di valori»<sup>5</sup>. Nella Costituzione la unitarietà del potere di polizia di sicurezza si scompone, pertanto, in una pluralità di poteri funzionalizzati come limite esterno all'esercizio delle libertà<sup>6</sup>.

Oggi, poi, le nuove istanze di sicurezza che esprimono i territori e i cittadini da una parte e la dimensione che assume la sicurezza di fronte ai nuovi rischi “globali” dall'altra comportano una valutazione in termini di adeguatezza e di sussidiarietà non soltanto della azione pubblica, ma anche della organizzazione.

Pertanto la sicurezza pubblica da “interesse primario” che deve garantire lo Stato in modo accentrato ed autoritativo diviene – prima di essere organizzazione e funzione – diritto fondamentale dei cittadini «da garantire attraverso un articolato sistema istituzionale fatto di Stato e di autonomie, di politica e di amministrazione, di cittadini e formazioni sociali, di condivisione e partecipazione»<sup>7</sup>.

Il ritenere la “pubblica sicurezza” un diritto e autonomia e decentramento principi a cui deve adeguarsi l'apparato della p.s., apre nuove prospettive

---

<sup>3</sup> G. Zanobini, *Corso di diritto amministrativo*, cit., p. 78.

<sup>4</sup> G. Corso, *Polizia di sicurezza*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XI, 1996, p. 320.

<sup>5</sup> Per questi profili vedi G. Corso, *Polizia di sicurezza*, cit., pp. 320 ss.

<sup>6</sup> Osserva S. Raimondi, *Per l'affermazione della sicurezza pubblica come diritto*, in *Dir. amm.*, 2006, p. 747, che «la sicurezza pubblica è presa in considerazione nella Costituzione del 1948 come finalità che consente limitazioni di libertà».

<sup>7</sup> S. Licciardello, *Sicurezza pubblica e autorizzazioni di polizia*, cit., p. 2. Nel nostro ordinamento il “diritto alla sicurezza” è stato considerato dalla legislazione regionale che prevede interventi «per garantire il diritto alla sicurezza dei cittadini» (l.r. Abruzzo, 8 novembre 2006, n. 32) ovvero «politiche per garantire il diritto alla sicurezza dei cittadini» (l.r. Umbria 19 giugno 2002, n. 12). L'art. 1, comma 4, lettera n), dello Statuto della Lombardia afferma, poi, che la Regione promuove le iniziative «necessarie a rendere effettivo il diritto alla sicurezza dei cittadini». La Corte di Cassazione in una recente sentenza (Cass. civ., Sez. III, Sent. 15 febbraio 2011, n. 3681), riconduce agli artt. 2, 3, 4 Cost. «il diritto alla sicurezza per quanto attiene ai beni inviolabili della dignità, della sicurezza e della vita».



nella organizzazione che, svincolata dalle esigenze di specialità ed autorità, deve adeguarsi ai canoni costituzionali della imparzialità, del buon andamento, della responsabilità e della democraticità, riorganizzandosi per essere funzionale alla effettività del diritto dei cittadini alla sicurezza.

Di ciò sembra consapevole già il legislatore del 1981 che nella legge n. 121 all'art. 24 prevede: «la Polizia di Stato esercita le proprie funzioni al servizio delle istituzioni democratiche e dei cittadini sollecitandone la collaborazione. Essa tutela l'esercizio delle libertà e dei diritti dei cittadini; vigila sull'osservanza delle leggi, dei regolamenti e dei provvedimenti della pubblica autorità; tutela l'ordine e la sicurezza pubblica; provvede alla prevenzione e alla repressione dei reati; presta soccorso in caso di calamità ed infortuni».

Il che ha evidenti ricadute organizzative. Infatti una amministrazione della sicurezza sempre più prossima ai territori e ai cittadini deve riorganizzarsi per rendere effettivo questo confronto che il modello gerarchico ed accentrato non è in grado di sostenere.

In questa direzione si muove – ma piuttosto timidamente – la legge n. 121/1981.

La prima novità che occorre segnalare è la mancata riproposizione della dipendenza del Questore dal Prefetto, che attenua fortemente il principio gerarchico, riconoscendo così autonomia organizzativa e funzionale al Questore medesimo nell'amministrazione della Pubblica sicurezza. Al pari, la Questura, che un tempo si presentava come una divisione della Prefettura, acquista autonomia per assolvere i «compiti di direzione e organizzazione dei servizi operativi» (art. 32, comma 1, l. n. 121/1981).

Il Questore è considerato dalla legge come Autorità provinciale di pubblica sicurezza, anche se la identica qualifica spetta pure al Prefetto.

E tuttavia essendo quest'ultimo titolare di funzioni di amministrazione generale nell'ambito della provincia nonché funzioni di amministrazione civile e protezione civile, deve escludersi che le competenze a garanzia della sicurezza pubblica possano interferire con le funzioni tecniche del Questore a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica<sup>8</sup>. L'evoluzione in senso autonomistico dello Stato ha invece sempre di più estraniato il Questore dalle funzioni di polizia amministrativa, materia oramai di competenza delle amministrazioni locali, pur permanendo una attività di controllo in capo alla polizia.

Ai sensi dell'art. 14, comma 2, l. n. 121/1981, il Questore «ha la direzione, la responsabilità e il coordinamento, a livello tecnico operativo, dei

---

<sup>8</sup> In questo senso vedi G. Caia, *Questore*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, XII, 1997, pp. 332 ss.

servizi di ordine e di sicurezza pubblica e dell'impiego a tal fine della forza pubblica e delle altre forze eventualmente poste a sua disposizione».

Il Prefetto ha invece «la responsabilità generale dell'ordine e della sicurezza pubblica nella Provincia e sovrintende all'attuazione delle direttive emanate in materia» (art. 13, comma 2) e inoltre assicura «unità di indirizzo e coordinamento dei compiti e delle attività degli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza nella Provincia, promuovendo le misure occorrenti» (art. 12, d.l. n. 152/1991, conv. in l. n. 203/1991).

La funzione prefettizia di garantire la unità di indirizzo e coordinamento e di sovrintendere all'attuazione delle direttive emanate in materia di ordine e sicurezza pubblica sembra escludere una diretta interferenza con le funzioni tecniche riservate al Questore.

Il che dovrebbe portare a ritenere superata non solo la subordinazione gerarchica del Questore al Prefetto, ma anche quella subordinazione “funzionale” che tralattivamente ancor oggi si vuole sostenere<sup>9</sup>.

Infatti la posizione di sopraordinazione “funzionale” del Prefetto appare poco compatibile con una lettura del sistema costituzionalmente orientata dall'art. 97, comma 3, della Costituzione per cui nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari e dalla attuazione che ha ricevuto a partire dal d.lgs. n. 29/1993, il quale inaugura una riorganizzazione dell'amministrazione per “autonomie” e “responsabilità”<sup>10</sup>.

I nuovi e più significativi ambiti di intervento – immigrazione, violenza negli stadi, atti persecutori, misure di prevenzione – consolidano la funzione amministrativa-tecnica del Questore i cui provvedimenti sono prevalentemente espressione di discrezionalità tecnica.

Notiamo tuttavia che nell'ambito di una stessa materia sono previste competenze del Questore e del Prefetto.

Così in materia di immigrazione rinveniamo i poteri del Questore in materia di permesso di soggiorno previsti dall'art. 5 del Testo Unico immigrazione e le competenze prefettizie previste dal comma 2 dell'art. 13 Testo Unico immigrazione in materia di espulsione dello straniero che sia entrato nel territorio italiano eludendo le frontiere, quando non abbia chiesto nei

---

<sup>9</sup> Cons. Stato, Sez. I, 24 dicembre 2013 n. 1112; Tar Lazio, Latina, Sez. I, 7 giugno 2013, n. 527; Cons. Stato, Sez. I, 27 aprile 2010, n. 3473; Cons. Stato, Sez. I, 3 marzo 2010, n. 3796; Cons. Stato, Sez. III, 10 dicembre 2009, n. 2848; Cons. Stato, Sez. I, 4 dicembre 2009, n. 2800. Sul punto vedi C. Meoli, *Questore*, in *Enc. Dir.*, XXXVIII, 1987, pp. 125 ss.

<sup>10</sup> Cfr. S. Licciardello, *Profili giuridici della nuova amministrazione pubblica. Organizzazione per “autonomie” e “diritti” dei cittadini*, Torino, 2000, pp. 213 ss.

tempi il permesso di soggiorno o il suo rinnovo, o quando il permesso sia stato annullato o revocato, ovvero nel caso di soggetti pericolosi. In entrambi questi ultimi casi l'espulsione è eseguita dal Questore con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica.

Questo affastellarsi di competenze del Questore e del Prefetto nell'ambito di una stessa materia sollecita una qualificazione della funzione sulla base delle concrete previsioni procedurali<sup>11</sup>. Invero il Questore agisce per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica attraverso procedimenti amministrativi ed esercizio di discrezionalità tecnica che esprimono autonomia e responsabilità decisionale. Si tratta di un potere decisionale esclusivo ancorché sottoposto alla funzione di indirizzo e coordinamento del Prefetto.

In sostanza la eventuale sovrapposizione al Questore del Prefetto quale Autorità provinciali di p.s., non comporta alcuna sovrapposizione di funzioni né alcun rapporto di sovraordinazione.

Le competenze (esclusive) sono definite dalle disposizioni di legge che nel prevedere un potere ne disciplinano il procedimento.

Resta il potere di indirizzo e coordinamento del Prefetto a livello provinciale.

Al Prefetto spetta una funzione di coordinamento che appare particolarmente incisiva in riferimento ai compiti del Questore di coordinare a sua volta la pluralità delle forze di polizia. Infatti il Questore esercita questa funzione sulla base delle linee di intervento e degli obiettivi definiti dal Prefetto e sentito il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica<sup>12</sup>.

A sua volta il Questore e i Comandanti provinciali dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza devono tempestivamente informare il Prefetto su quanto comunque abbia attinenza con l'ordine e la sicurezza pubblica.

Il potere di indirizzo e coordinamento del Prefetto connota l'esercizio delle funzioni prefettizie di Autorità provinciale di p.s. definendo un livello di responsabilità politico-amministrativa che si confronta su un piano equiordinato con la responsabilità amministrativa tecnica ed operativa del Questore.

---

<sup>11</sup> Il rilievo che occorre dare ai procedimenti è evidente ad esempio nella materia degli istituti di vigilanza. Il Testo Unico di p.s. del 1926 ha previsto l'obbligo dell'autorizzazione prefettizia per l'esercizio di istituti di investigazione. La disciplina è stata confermata nel T.U. del 1931. E tuttavia a fronte della esigenza che l'Autorità di pubblica sicurezza polizia potesse intervenire nella materia con il r.d.l. 26 settembre 1935, n. 1952, si sono attribuiti al Questore penetranti poteri di controllo sul servizio delle guardie ed indirettamente sugli istituti di vigilanza. Con il successivo r.d.l. n. 2144/1936 gli istituti di vigilanza vengono posti sotto la diretta dipendenza dal Questore che vigila anche sul loro ordinamento.

<sup>12</sup> G. Caia, *Questore*, cit., pp. 333 s.

Correttamente si è scritto che il «Prefetto rappresenta in provincia la proiezione della responsabilità politica del Ministro come autorità nazionale e, in quanto tale, pur esprimendo una oggettiva posizione di preminenza in relazione al tipo ed al contenuto dell'attività esercitata, non può avere alcuna ingerenza nello spazio di azione riservato all'organo tecnico. Il Questore rappresenta, invece, il momento amministrativo della funzione, sotto il profilo tecnico-operativo, come attuazione dell'indirizzo politico mediato dal Prefetto»<sup>13</sup>.

Pertanto tra Questore e Prefetto occorre un continuo confronto la cui efficacia dipende concretamente dalla "capacità" delle persone chiamate a queste funzioni di interpretare correttamente i ruoli disegnati dal legislatore.

---

<sup>13</sup> C. Meoli, *Prefetto*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XI, 1996, pp. 392 ss.

# 1. Profili organizzativi

di Marco Gaetano Pulvirenti

## 1. Introduzione

La figura del Questore è conosciuta dal diritto in varie accezioni ed epoche storiche, non sempre riconducibili ad unità. Si pensi al *quaestor* dell'esperienza romana<sup>1</sup>, il quale, nato come magistrato ausiliario del console, si vide aumentare progressivamente le competenze, con l'attribuzione della giurisdizione per l'inquisizione per i crimini contro la persona (*quaestores parricidii*) e la gestione del tesoro pubblico (*aerarium populi romani*), assumendo così la riscossione delle entrate, la revisione dei conti dei pubblicani, l'esazione delle ammende e i procedimenti contro i debitori dello Stato<sup>2</sup>. Si pensi anche al Questore parlamentare, presente sia nei due rami del Parlamento, sia nelle varie Assemblee regionali, che svolge funzioni di ordine durante i lavori, ma è impiegato anche nel cerimoniale e sovrintende ai servizi e alle spese delle Camere<sup>3</sup>.

Con l'assunzione dell'ordine pubblico quale attività giuridica propria dello Stato, si rese necessaria la individuazione della relativa organizzazione. In effetti, la rilevanza dell'ordine e della sicurezza è stata da tempo apprezzata tra le funzioni statali. Manna, ancor prima dell'unità d'Italia, nel trattare

---

<sup>1</sup> Ricorda R.B. Licci, *Questore*, in *Enciclopedia forense*, Milano, 1961, VI, *ad vocem*, che il termine *Questore* deriva dalle parole latine *quaerere* (ricercare) e *quaesitor* (investigatore).

<sup>2</sup> Le competenze indicate nel testo sono quelle dei due *quaestores urbani*. Vd. C. Rotondi, *Leges publicae populi Romani*, Milano, 1912, pp. 354 e ss.; P. Fraccaro, *I decem stipendia e le leges annales repubblicane*, in AA.VV., *Per il XIV centenario della codificazione giustiniana*, Pavia, 1935, pp. 473 e ss.

<sup>3</sup> T. Martines, G. Silvestri, C. Decaro, V. Lippolis, R. Moretti, *Diritto parlamentare*, Milano, 2011, pp. 99 e ss.; A. Mannino, *Diritto parlamentare*, Milano, 2010, pp. 137 e ss.