



Modifica all'articolo 7-bis del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, in materia di attribuzione della qualifica di pubblico ufficiale al personale delle Forze armate impiegato in operazioni di controllo del territorio **A.C. 1774**

Dossier n° 405 - Schede di lettura
 3 febbraio 2025

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1774
Titolo:	Modifica all'articolo 7-bis del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125, in materia di attribuzione della qualifica di pubblico ufficiale al personale delle Forze armate impiegato in operazioni di controllo del territorio
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	Chiesa
Numero di articoli:	1
Date:	
presentazione:	12 marzo 2024
assegnazione:	11 luglio 2024
Commissione competente :	IV Difesa
Sede:	referente
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, II Giustizia e V Bilancio e Tesoro

Quadro di sintesi

La proposta di legge in esame (A.C. 1774) reca disposizioni volte a modificare l'articolo 7-*bis* del decreto-legge n. 92 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125.

In particolare, la proposta di legge propone la sostituzione del comma 3 dell'articolo citato, al fine di **chiarire che lo status di pubblico ufficiale dei militari impegnati in operazioni di ordine pubblico valga nell'esercizio della funzione di agente di pubblica sicurezza.**

La ratio della presente proposta di legge è quella di cercare di superare le incertezze relative al riconoscimento dello status di pubblico ufficiale al personale delle Forze armate impiegato in operazioni di controllo del territorio, di cui al decreto legge citato.

Contenuto

La proposta di legge si compone di un unico articolo.

L'articolo 1 propone di modificare l'[articolo 7-bis del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 24 luglio 2008, n. 125](#), **sostituendo il comma 3**, al fine di **chiarire che lo status di pubblico ufficiale dei militari impegnati in operazioni di ordine pubblico valga nell'esercizio della funzione di agente di pubblica sicurezza.**

Di seguito viene riportato il testo a fronte, che evidenzia le modifiche apportate al comma in esame.

Decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125	
Testo vigente	Modificazioni apportate dalla proposta di legge in esame
Comma 3 dell'art. 7-bis (Concorso delle Forze armate nel controllo del territorio)	Comma 3 dell'art. 7-bis (Concorso delle Forze armate nel controllo del territorio)
Nell'esecuzione dei servizi di cui al comma 1, il personale delle Forze armate non appartenente	Nell'esecuzione dei servizi di cui al comma 1, il personale delle Forze armate non appartenente

all'Arma dei carabinieri agisce con le funzioni di agente di pubblica sicurezza e può procedere alla identificazione e alla immediata perquisizione sul posto di persone e mezzi di trasporto a norma dell'[articolo 4 della legge 22 maggio 1975, n. 152](#), anche al fine di prevenire o impedire comportamenti che possono mettere in pericolo l'incolumità di persone o la sicurezza dei luoghi vigilati, con esclusione delle funzioni di polizia giudiziaria. Ai fini di identificazione, per completare gli accertamenti e per procedere a tutti gli atti di polizia giudiziaria, il personale delle Forze armate accompagna le persone indicate presso i più vicini uffici o comandi della Polizia di Stato o dell'Arma dei carabinieri. Nei confronti delle persone accompagnate si applicano le disposizioni dell'[articolo 349 del codice di procedura penale](#)

all'Arma dei Carabinieri **assume il ruolo di pubblico ufficiale previsto dall'[articolo 357 del codice penale](#)** e agisce con le funzioni di agente di pubblica sicurezza **nell'identificazione e nell'immediata perquisizione sul posto di persone e mezzi di trasporto a norma dell'[articolo 4 della legge 22 maggio 1975, n. 152](#)**, al fine di prevenire o impedire comportamenti che possono mettere in pericolo l'incolumità di persone o la sicurezza dei luoghi vigilati, con esclusione delle funzioni di polizia giudiziaria. Ai fini dell'identificazione, per completare gli accertamenti e per procedere a tutti gli atti di polizia giudiziaria, il personale delle Forze armate accompagna le persone indicate presso i più vicini uffici o comandi della Polizia di Stato o dell'Arma dei Carabinieri. Nei confronti delle persone accompagnate si applicano le disposizioni dell'[articolo 349 del codice di procedura penale](#)

La necessità della proposta di legge deriva dal fatto che, attualmente, sussisterebbero **incertezze normative** sul riconoscimento dello status di pubblico ufficiale per i militari impiegati in operazioni di ordine pubblico, come previsto dal [decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92](#) (convertito nella [legge 24 luglio 2008, n. 125](#)).

Si rappresenta che l'articolo 7-bis, comma 3, del decreto-legge 92/2008 già attribuisce ai militari impiegati nel controllo del territorio la qualifica di **"agenti di pubblica sicurezza"**, tuttavia, si propone una modifica che **chiarisca esplicitamente** che tale status comporta anche il **riconoscimento di pubblico ufficiale**, almeno nell'ambito delle operazioni di ordine pubblico.

L'articolo 7-bis del [decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 24 luglio 2008, n. 125](#)

L'**articolo 7-bis**, intitolato "Concorso delle Forze armate nel controllo del territorio", reca talune disposizioni riguardanti la possibilità di fare **ricorso alle Forze armate per lo svolgimento di compiti di sorveglianza e vigilanza del territorio** per specifiche ed eccezionali esigenze di prevenzione della criminalità.

Il comma 1 del citato articolo stabilisce che, in relazione a specifiche ed eccezionali esigenze di prevenzione della criminalità, al fine di assicurare un maggior controllo del territorio in talune zone del Paese, è consentito impiegare personale militare delle forze armate utilizzando preferibilmente i Carabinieri impegnati in compiti militari o, comunque, volontari specificamente addestrati per i compiti da svolgere.

A tal fine il Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della difesa, sentito il Comitato nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica integrato dal Capo di stato maggiore della difesa e previa informazione al Presidente del Consiglio dei Ministri, adotta uno specifico piano per l'utilizzo di tale personale da parte dei prefetti delle province in cui si sono verificate le specifiche ed eccezionali esigenze sopra citate. Il personale militare è posto a disposizione dei prefetti ai sensi dell'[articolo 13 della legge 1° aprile 1981, n. 121](#), per servizi di vigilanza a luoghi e obiettivi sensibili.

Ai sensi del comma 2, il Ministro dell'interno riferisce alle Camere in merito al citato piano d'impiego.

Il comma 3, come riportato per esteso in precedenza, delinea le funzioni dei militari impiegati nelle operazioni descritte all'articolo precedente, specificando, al riguardo, che essi agiscono con le funzioni di agenti di pubblica sicurezza. Vengono espressamente escluse tutte le funzioni spettanti alla polizia giudiziaria.

Per un approfondimento specificamente relativo all'impiego delle Forze armate nella tutela dell'ordine pubblico, si rinvia al relativo [tema](#).

Nella relazione illustrativa della proposta di legge, per quanto riguarda la nozione di pubblico ufficiale, vengono inoltre citate due sentenze della Cassazione:

- la Cassazione penale Sez. V sentenza n. 6685 del 4 giugno 1992, la cui massima afferma che "la [l. 26 aprile 1990, n. 86](#) non ha ristretto il concetto di pubblico ufficiale, ma lo ha ampliato correlandolo all'attività in concreto espletata dall'agente, indipendentemente dallo stato giuridico, onde la qualità di pubblico ufficiale va attribuita a tutti gli insegnanti di scuole statali, in quanto essi **esercitano una funzione disciplinata da**

norme di diritto pubblico e caratterizzata dalla manifestazione della volontà della pubblica amministrazione e dal suo svolgersi attraverso atti autoritativi e certificativi; al di là dell'espressione letterale, l'art. 17 della citata legge va interpretato nel senso che **si ha svolgimento della funzione pubblica anche solo mediante il potere autoritativo oppure quello certificativo.** (Nella specie la S.C. ha ritenuto pubblica funzione l'attività dei docenti nella compilazione del registro universitario indubbiamente caratterizzata dall'esercizio di poteri certificativi).

- la Cassazione penale Sez. I sentenza n. 5986 del 20 giugno 1986, la cui massima afferma che **"i militari in servizio presso le caserme ed inquadrati in unità organiche operative possono essere considerati pubblici ufficiali soltanto nel caso in cui, all'interno della organizzazione militare diretta ad adempiere uno dei compiti essenziali dello stato, svolgano funzioni alle quali sia connesso, nel pubblico interesse, un potere di coazione, che si sovrapponga al vincolo gerarchico, od un potere di certificazione.** A questo fine, purché la condotta dell'agente sia legata da un nesso di causalità a quella particolare funzione del soggetto passivo del reato, non ha rilevanza che l'attività sia esplicita, di norma, nei confronti di persone assoggettate anche ad un rapporto di subordinazione militare."

Appare pertanto utile riportare una breve disamina della nozione di pubblico ufficiale, distinguendola da quella di incaricato di pubblico servizio.

Nozione di pubblico ufficiale e incaricato di pubblico servizio

La distinzione tra **pubblico ufficiale** e **incaricato di pubblico servizio** è disciplinata dal **Codice Penale**, in particolare dagli articoli **357** e **358**.

Ai sensi dell'[art. 357 del codice penale](#) "sono **pubblici ufficiali** coloro i quali esercitano una pubblica funzione legislativa, giudiziaria o amministrativa. Agli stessi effetti è pubblica la funzione amministrativa disciplinata da norme di diritto pubblico e da atti autoritativi e caratterizzata dalla formazione e dalla manifestazione della volontà della pubblica amministrazione o dal suo svolgersi per mezzo di poteri autoritativi o certificativi."

Sono invece **incaricati di pubblico servizio**, a norma dell'[art. 358 del codice penale](#), "coloro i quali, a qualunque titolo, prestano un pubblico servizio. Per pubblico servizio deve intendersi un'attività disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione, ma caratterizzata dalla mancanza dei poteri tipici di quest'ultima, e con esclusione dello svolgimento di semplici mansioni di ordine e della prestazione di opera meramente materiale".

Numerose sono state le sentenze della Corte di Cassazione che hanno precisato i contorni delle due figure e ne hanno delimitato gli ambiti. Secondo la consolidata giurisprudenza della Suprema Corte, la qualifica di pubblico ufficiale "deve essere riconosciuta a quei soggetti che, pubblici dipendenti o semplici privati, quale che sia la loro posizione soggettiva, possono e debbono, nell'ambito di una potestà regolata dal diritto pubblico, formare e manifestare la volontà della P.A. oppure esercitare, indipendentemente da formali investiture, poteri autoritativi, deliberativi o certificativi, disgiuntamente e non cumulativamente considerati" (Sez. Un. n. 7958 del 27 marzo 1992, Sez. VI, n. 29772 del 2006). "Nell'ambito dei soggetti che svolgono pubbliche funzioni, la qualifica di pubblico ufficiale è poi riservata a coloro che formano o concorrono a formare la volontà della P.A. o che svolgono tale attività per mezzo di poteri autoritativi o certificativi, mentre quella di incaricato di pubblico servizio è assegnata dalla legge in via residuale a coloro che non svolgono pubbliche funzioni ma che non curino neppure mansioni di ordine o non prestino opera semplicemente materiale" (Sez. VI, n. 11417 del 21 febbraio 2003) ed ancora "al fine di individuare se l'attività svolta da un soggetto possa essere qualificata come pubblica, ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 357 e 358 c.p., è necessario verificare se essa sia o meno disciplinata da norme di diritto pubblico, quale che sia la connotazione soggettiva del suo autore, distinguendosi poi – nell'ambito dell'attività definita pubblica sulla base di detto parametro oggettivo - la pubblica funzione dal pubblico servizio per la presenza, nell'una, o la mancanza, nell'altro, dei poteri tipici della potestà amministrativa, come indicati dall'[articolo 357 c.p.](#), comma 2." (Sez. VI, n. 4126 del 1 febbraio 2016; Sez. VI, n. n. 25941 del 31 marzo 2015).

Esempi di pubblici ufficiali:

- Magistrati e giudici;
- Ufficiali di polizia giudiziaria;
- Membri delle Forze dell'Ordine (Carabinieri, Polizia, Guardia di Finanza);
- Notai e segretari comunali;
- Docenti di scuole pubbliche (Cass. n. 690/2018).

Esempi di incaricati di pubblico servizio:

- Impiegati amministrativi della PA;
- Operatori sanitari del SSN (es. infermieri, medici ospedalieri);
- Conducenti di mezzi pubblici (autisti di autobus, metro);

- Addetti alla manutenzione di strade pubbliche.