

**LA POLIZIA AMMINISTRATIVA E LA SICUREZZA PUBBLICA
NEL QUADRO DEL RIPARTO DI COMPETENZE STATO-
REGIONI-AUTONOMIE LOCALI**

REPORT ANNUALE - 2011 - ITALIA

(Giugno 2011)

Prof. Giuseppe TROPEA

INDICE

- 1. L'EVOLUZIONE DELLA NOZIONE PRIMA DELLA RIFORMA DEL TITOLO V COST.**
- 2. ORDINE PUBBLICO, SICUREZZA E POLIZIA AMMINISTRATIVA LOCALE DOPO LA RIFORMA DEL TITOLO V COST.**
- 3. ANALISI DELLA PIU' RECENTE GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE. IN PARTICOLARE: LA SICUREZZA URBANA**
- 4. CONCLUSIONI. LA SICUREZZA COME NUOVA MATERIA TRASVERSALE?**
- 5. INDICAZIONI BIBLIOGRAFICHE**

**1. L'EVOLUZIONE DELLA NOZIONE PRIMA DELLA RIFORMA
DEL TITOLO V COST.**

È opinione comune che le modifiche della struttura della pubblica amministrazione, legate all'affermarsi dello Stato sociale, hanno progressivamente portato alla perdita di rilievo del ruolo della polizia amministrativa e alla riconduzione di quest'ultima nell'alveo delle attività di sviluppo ordinarie.

La concezione che esclude una configurazione autonoma della polizia amministrativa è stata confermata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale ha sottolineato l'assenza di una materia «separata» della polizia amministrativa, che, al contrario, si caratterizza per il carattere accessorio e strumentale rispetto alle singole materie cui di volta in volta inerisce (Corte cost., n. 77/1987; n. 218/1988; n. 115/1995). In particolare, secondo la Corte costituzionale, al fine di decidere se un determinato potere rientri nelle competenze di polizia amministrativa che sono state trasferite o delegate alle Regioni, occorre applicare un duplice criterio: *a)* verificare se le funzioni di polizia accedano ad una delle materie trasferite o delegate alle Regioni; *b)* accertare che gli interessi o i beni che si intende tutelare con le funzioni di cui si tratta non rientrino in quelli compresi nel concetto di ordine pubblico (Corte cost., n. 218/1988).

In base a questa impostazione, pertanto, la polizia amministrativa non è altro che un insieme di attività che, in un ordinamento originariamente meno liberale e centralisticamente organizzato, erano affidate alle cure esclusive dell'Autorità di pubblica sicurezza, nell'ambito di una concezione pervasiva del controllo pubblico sulle attività dei privati.

Peraltro, è col progressivo trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato agli enti territoriali che vengono definitivamente delineati i limiti concettuali della polizia amministrativa. Il trasferimento anche delle funzioni strumentali ed accessorie, riguardanti tutte le misure preventive e repressive dirette ad evitare il verificarsi di danni, pregiudizi o turbative derivanti dallo svolgimento di attività ricomprese e disciplinate nell'ambito delle specifiche materie attribuite agli enti territoriali (art. 9, d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616), non fa altro che confermare il processo di perdita della precedente identità della polizia amministrativa, fino a indurre a ritenere addirittura inesistente una nozione giuridica rilevante di polizia amministrativa o, quanto meno, a non riconoscerne un autonomo spazio concettuale.

Tale evoluzione del concetto di polizia amministrativa è stata confermata dagli artt. 158, comma 2, e 159, comma 1, del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, là dove da un lato

viene disposto il conferimento a Regioni ed enti locali delle funzioni e dei compiti di polizia amministrativa in tutte le materie ad esse trasferite e attribuite, dall'altro viene delineato il contenuto della polizia amministrativa regionale e locale come complesso di funzioni finalizzate ad evitare danni o pregiudizi che possano essere arrecati a soggetti giuridici o a cose nello svolgimento di attività relative alle materie nelle quali vengono esercitate le competenze anche delegate delle Regioni e degli enti locali, senza che ne risultino lesi o messi in pericolo i beni e gli interessi tutelati in funzione dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica.

In questo senso la polizia amministrativa finisce per rappresentare una rilevante cartina al tornasole per individuare l'impatto nell'ordinamento del principio di sussidiarietà, non solo verticale, ma anche orizzontale, considerando peraltro le competenze in passato comprese nell'ambito dei poteri di polizia ed oggi soggette a liberalizzazione.

Per effettuare una verifica su tali aspetti, può essere utile prendere in esame soprattutto l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni.

2. ORDINE PUBBLICO, SICUREZZA E POLIZIA AMMINISTRATIVA LOCALE DOPO LA RIFORMA DEL TITOLO V COST.

In base all'art. 117, comma 2, lett. *h* Cost., introdotto dalla riforma del Titolo V del 2001, l'ordine pubblico e la sicurezza, esclusa la polizia amministrativa locale, spettano alla potestà legislativa esclusiva dello Stato; inoltre, il novellato art. 118, comma 3, affida alla legge statale forme di coordinamento fra Stato e Regioni, fra l'altro, nelle materie di cui al suddetto art. 117, comma 2, lett. *h*.

Ci si è chiesti se per effetto di tali previsioni possa affermarsi che la polizia amministrativa sia stata in qualche modo elevata a rango di materia autonoma, suscettibile

di specifica disciplina normativa. Inoltre, non è apparso chiaro come la gestione della polizia amministrativa locale, rifluita nel novero delle competenze residuali delle Regioni di cui all'art. 117, comma 4, Cost., possa conciliarsi col potere dello Stato di dettare la disciplina dei principi fondamentali in caso di interferenze con le materie concorrenti. Altra questione ha riguardato il difficoltoso coordinamento fra la lett. *h* e la lett. *p* dell'art. 117, che rimette in via esclusiva allo Stato le potestà in materia di funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane: sicché, ove si ritenesse che fra di esse possano rientrare anche quelle relative alla polizia amministrativa locale, le attribuzioni regionali rischierebbero di essere sostanzialmente svuotate.

Certo è che, pur riconoscendo che il precedente assetto di competenze resta valido anche dopo la riforma del Titolo V, molto spesso appare difficoltoso ricondurre determinate funzioni tra quelle di polizia amministrativa o quelle riguardanti l'ordine pubblico e la sicurezza, ed in tale prospettiva assumono un ruolo fondamentale, anche se sinora non adeguatamente valorizzato, gli strumenti della leale collaborazione e del coordinamento, di cui è espressione l'art. 118, comma 3, Cost.

In ogni caso all'indomani della riforma del 2001 i primi commentatori, nonché la Corte costituzionale, hanno propugnato un'interpretazione restrittiva delle nozioni di ordine e sicurezza pubblica. Ciò, sia in ossequio alla generale logica del ribaltamento dei criteri di riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni, che vede oggi la competenza statale tassativamente limitata, sia nell'intento più specifico di evitare che l'ordine e la sicurezza pubblica si configurino come titoli di eccessiva ampiezza, materie trasversali legittimanti un'indiscriminata invasione statale delle competenze regionali esclusive e concorrenti e che, inoltre, ciò consenta l'adozione di norme che, come in passato, ledano illegittimamente i diritti e le libertà costituzionalmente garantiti.

Così la Corte costituzionale, con la sentenza n. 290 del 2001, precisa che la locuzione «interessi pubblici primari», impiegata nell'art. 159 del d.P.R. n. 112/1998 nella definizione delle funzioni e dei compiti amministrativi relativi all'ordine pubblico e alla sicurezza, deve essere intesa non già alla stregua di qualsiasi interesse pubblico alla cui

cura sono preposte le pubbliche amministrazioni, ma con riguardo soltanto a quegli interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile.

Si è posto il problema se nei casi di competenza concorrente debba comunque prevalere la competenza esclusiva quando si disciplinino aspetti che abbiano rilevanza diretta e immediata per la sicurezza delle persone e dei loro beni, sicché per tali aspetti il legislatore statale sarebbe competente a dettare non solo i principi fondamentali, ma anche norme di dettaglio.

Anche in tal caso la Corte ha – almeno nei primi anni successivi alla riforma del 2001 – smentito tale impostazione. Infatti essa ha escluso che la competenza statale di cui all’art. 117, comma 2, lett. *h*, abbia un carattere di trasversalità. Si pensi alla sentenza n. 6/2004, la quale afferma che «i possibili effetti in termini di ordine pubblico del cattivo funzionamento del settore energetico» non giustificano la previsione di «limiti preventivi ai poteri regionali», ma semmai autorizzano l’esercizio da parte del Governo dei poteri sostitutivi di cui all’art. 120 Cost. (v. pure Corte cost., n. 383/2005). Anche con la sentenza n. 95/2005 si dà un’interpretazione restrittiva ai concetti di ordine e sicurezza pubblica, con riferimento ad alcune leggi regionali che, eliminando l’obbligo del libretto di idoneità sanitaria per il personale addetto alla produzione e vendita di alimenti e per il personale delle farmacie, si riteneva violassero la competenza legislativa esclusiva statale di cui all’art. 117, comma 2, lett. *h*, Cost.

3. ANALISI DELLA PIU’ RECENTE GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE. IN PARTICOLARE: LA SICUREZZA URBANA

Senonché tale indirizzo non è stato confermato dalla giurisprudenza più recente che, privilegiando sovente il criterio della c.d. “prevalenza”, specie con riguardo a settori connessi alla prevenzione (in via amministrativa) di comportamenti penalmente rilevanti,

di fatto ha portato ad un'estensione dei casi di ritenuta sussistenza della competenza esclusiva statale, spesso a danno proprio delle competenze regionali in materia di polizia amministrativa locale. Come è ben noto, peraltro, si tratta di una tendenza più generale, come dimostra l'evoluzione giurisprudenziale in tema di riparto di competenze legislative in materia ambientale, rispetto alla quale recentemente si evidenzia una "ri-materializzazione" dell'ambiente e la riemersione di un primato "gerarchico" della legge dello Stato nella disciplina dell'ambiente come "sistema".

Con due sentenze, la n. 222 e la n. 237 del 2006, la Corte ha rispettivamente dichiarato infondato il conflitto di attribuzione sollevato dalla Provincia autonoma di Bolzano contro l'ordinanza 9 settembre 2003 adottata dal Ministero della salute a tutela dell'incolumità pubblica dal rischio di aggressione da parte di cani potenzialmente pericolosi, e accolto invece il ricorso governativo contro la legge della Provincia autonoma di Trento che disciplina l'installazione negli esercizi pubblici di determinati apparecchi da gioco. Nel primo caso, secondo la Corte, il provvedimento statale in concreto ha finalità *prevalentemente* di ordine pubblico e sicurezza, in quanto la disciplina mira a prevenire reati contro la persona, perché funzionale alla tutela dell'incolumità pubblica dal rischio di aggressione da parte di animali addestrati all'aggressività. Nel secondo caso, si sostiene che *in concreto* è in vigore una specifica disciplina statale che mira alla prevenzione dei comportamenti penalmente rilevanti legati al gioco d'azzardo.

E' evidente che, se dovesse attecchire tale orientamento, aumenterebbe il rischio che la legislazione statale produca effetti invasivi delle potestà regionali, peraltro in un contesto in cui la giurisprudenza costituzionale aveva aperto spazi rilevanti alla disciplina regionale, sia pure in casi, modi e coi limiti di volta in volta consentiti dalla legge statale (es. misure non detentive o coercitive alternative alla detenzione, misure di carattere amministrativo in materia di ordine e sicurezza pubblica, ecc.).

In ogni caso la Corte costituzionale ha ribadito questi assunti in una vicenda che ha, di nuovo, visto opposti in sede di conflitto di attribuzione lo Stato e la Provincia autonoma di Bolzano (sentenza n. 129/2009). Questa volta si trattava della contestazione

della competenza di un Questore nell'adottare un provvedimento (*ex art. 100 t.u.p.s.*) di sospensione di un'attività commerciale, a seguito di episodi di turbativa dell'ordine pubblico connessi all'attività ivi svolta. Secondo la Provincia le norme statutarie e quelle di attuazione affiderebbero al Presidente, nelle materie assegnate alla competenza della Provincia autonoma, fra cui rientra quella degli esercizi pubblici, anche le funzioni di pubblica sicurezza, ove non sia possibile individuare una netta separazione fra compiti di polizia amministrativa locale e interventi a tutela della pubblica sicurezza. La Corte non accoglie tale tesi, poiché al contrario ritiene che nel caso di specie sussista una chiara separazione fra le finalità perseguite mediante l'emanazione dell'atto impugnato (ordine e sicurezza pubblica) e la materia degli esercizi pubblici, di competenza provinciale.

Tale linea interpretativa risulta sostanzialmente confermata dalla sentenza n. 196/2009 in tema di sicurezza urbana. In tal caso ad essere censurato, sempre dalla Provincia autonoma di Bolzano, è l'art. 6 del d.l. n. 92/2008, modificativo dell'art. 54 t.u.e.l., poiché tale disposizione, attribuendo ai sindaci, in qualità di ufficiali di Governo, poteri di pubblica sicurezza e di ordine pubblico, inciderebbe sulle competenze affidate in tali settori dallo statuto speciale e dalle relative norme di attuazione al Presidente della Provincia autonoma. Inoltre viene sollevato conflitto di attribuzione relativo al d.m. 5 agosto 2008 che, nel definire le nozioni di «incolumità pubblica» e di «sicurezza urbana» previste dall'art. 6 del d.l. n. 92/2008, violerebbe la potestà legislativa primaria della Provincia in materia di «tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare», «tutela del paesaggio», «viabilità», nonché quella secondaria in materia di «commercio», «esercizi pubblici», e «pubblica sicurezza».

Secondo la Corte nel nuovo art. 54 t.u.e.l. i poteri esercitabili dai sindaci possono essere esclusivamente finalizzati all'attività di prevenzione e repressione dei reati, e non riguardano lo svolgimento di funzioni di polizia amministrativa nelle materie di competenza delle Regioni e delle Province autonome. Lo Statuto, e le relative norme d'attuazione, non hanno mutato «la natura dei poteri conferiti ai Presidenti delle Province, che restano speciali funzioni amministrative statali loro attribuite, senza che da ciò possa dedursi, con una sorta di parallelismo invertito fra funzioni amministrative e legislative, la

titolarità di un potere legislativo della Provincia in materia di sicurezza pubblica, tale da impedire il mutamento della legislazione statale in materia».

La Corte sembra così tornare al tradizionale orientamento restrittivo in materia di ordine pubblico e sicurezza. Tuttavia, anche in tal caso emerge chiaramente la volontà di salvare la disciplina statale impugnata. Ciò avviene in un contesto, quale è quello del «diritto vivente» delle ordinanze, in cui il collegamento con tale nozione ristretta di ordine pubblico e sicurezza spesso non esiste affatto. In tal senso la Corte pare aver preso posizione a favore della tesi che vede la sicurezza urbana come parte dell'ordine pubblico, sicurezza pubblica «minore», scartando invece la diversa ricostruzione che configura la sicurezza urbana come intreccio e punto di coordinamento fra competenze diverse, statali e non, volto non solo, in senso stretto (c.d. *security*), alla prevenzione e repressione dei reati, ma anche, in senso ampio (*safety*), alla promozione e coesione sociale. Tutto ciò finisce per determinare una potenziale indebita sottrazione di competenze regionali esclusive o concorrenti, rispetto a materie che ben potrebbero riguardare la sicurezza urbana. Si pensi alla formazione professionale e alla tutela e sicurezza sul lavoro, ai servizi sociali, alle attività culturali e all'istruzione, alle attività produttive, all'urbanistica e all'edilizia.

Più a monte, si pone un problema di ordine organizzativo: si allude alla compatibilità con l'attuale assetto costituzionale della figura del sindaco o del presidente della giunta provinciale quali ufficiali di Governo, presupposto sulla scorta del quale la Corte ha fatto ruotare le sue argomentazioni di stampo centralistico. Senonché appare evidente come il discorso potrebbe essere ribaltato: mettendosi in dubbio la legittimità di tale antica figura organizzativa, specie dopo la riforma del Titolo V Cost., buona parte delle tesi della Corte finirebbero per indebolirsi.

Comunque, nell'attuale difficoltà di valorizzare le competenze regionali e comunali in materia di sicurezza urbana, stante la suddetta interpretazione della Corte, una strada percorribile può essere quella di un intervento legislativo volto all'attuazione dell'art. 118, comma 3, Cost. Peraltro vi sono dei margini per ritenere ormai tramontata la figura del sindaco quale ufficiale di Governo, alla luce dell'iscrizione della polizia locale

tra le funzioni fondamentali di ogni comune, sulla base dell'art. 21, comma 3, della legge n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale. Sul punto si veda pure l'art. 2, comma 1, del d.d.l. governativo in materia di individuazione delle funzioni fondamentali, di organi degli enti locali e di «codice delle autonomie locali» (A.S. n. 2259) che, oltre alla polizia locale, annovera fra le funzioni fondamentali dei comuni anche la sicurezza urbana.

Più di recente la Corte costituzionale, con la sentenza n. 226/2010, è tornata sulla questione, con riferimento al potere di stabilire le condizioni alle quali i comuni possono avvalersi della collaborazione di associazioni di privati per il controllo del territorio. Secondo le Regioni ricorrenti la legge n. 94/2009, attuata con d.m. 8 agosto 2009, avrebbe oltrepassato i limiti statali propri della materia «ordine e sicurezza pubblica» di cui all'art. 117, comma 2, lett. *h*, Cost. La sentenza si pone in parziale continuità con la precedente n. 196/2009, per la parte relativa al fine di segnalazione di eventi che possono arrecare danno alla sicurezza urbana. Altro discorso viene fatto per il riferimento alle «situazioni di disagio sociale», che viene considerato come elemento spurio ed eccentrico rispetto alla *ratio* della disciplina, e ricondotto alla sicurezza sociale, rientrando nella competenza regionale residuale. Trattasi di sentenza che merita un giudizio favorevole – almeno su questo punto – in quanto essa trova nella nozione di «disagio sociale» un'argine rispetto a una tendenza, che prima che giuridica è culturale. Infatti la decisione si pone in contrasto alla supponenza della sicurezza pubblica rispetto alla sicurezza sociale, che sembra caratterizzare le più recenti politiche pubbliche in Italia (e non solo).

4. CONCLUSIONI. LA SICUREZZA COME NUOVA MATERIA TRASVERSALE?

Nonostante tale importante presa di posizione, la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale continua ad assecondare in modo significativo le potenzialità di incidenza della legislazione statale sulle competenze regionali.

Infatti con la sentenza n. 21/2010, relativa ad una legge regionale volta alla semplificazione della normativa riguardante le procedure in materia di attività di installazione di impianti all'interno di edifici, la Corte arriva ad affermare che «la materia della sicurezza... non si esaurisce nell'adozione di misure relative alla prevenzione e repressione dei reati, ma comprende la tutela dell'interesse generale all'incolumità delle persone, e quindi la salvaguardia di un bene che abbisogna di una regolamentazione uniforme su tutto il territorio nazionale». In questo caso, quindi, non si riconduce l'intervento normativo statale alla materia «ordine pubblico e sicurezza», intesa quale prevenzione e repressione dei reati, ma sembra teorizzarsi una concezione della sicurezza come nuova materia trasversale, intesa quale «tutela dell'interesse generale alla incolumità delle persone, e quindi... salvaguardia di un bene che abbisogna di una regolamentazione uniforme su tutto il territorio nazionale». La capacità espansiva insita in tale nozione è evidente: si pensi a tutte le attività che possono essere considerate potenzialmente pericolose, tali da mettere a rischio l'incolumità delle persone ben oltre il campo delle fattispecie penali.

Naturalmente tale impostazione, unita al modo in cui quella più tradizionalmente restrittiva viene impiegata per salvaguardare comunque la competenza statale, da un lato incide in senso limitativo sulle competenze “promozionali” e di coesione sociale regionali e degli enti territoriali, dall'altro non può che trasfigurare anche la connotazione «positiva» e di benessere della polizia amministrativa, legata alle trasformazioni dello stato sociale, che come si è visto aveva inciso sulla stessa sopravvivenza della nozione di polizia amministrativa come materia.

Ma forse questa altro non è che una ulteriore spia della profonda crisi (ristrutturazione?) del modello di stato democratico e sociale che attraversano, non da ora, buona parte dei Paesi occidentali.

5. INDICAZIONI BIBLIOGRAFICHE

BONETTI P., *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, 483 ss.

BONETTI P., *La giurisprudenza costituzionale sulla materia «sicurezza» conferma la penetrazione statale nelle materie di potestà legislativa regionale*, in *Le Regioni*, 2007, 123 ss.

CAIA G., *L'ordine e la sicurezza pubblica*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, Milano, 2000, 281 ss.

CAVALLO PERIN R., *Il diritto amministrativo dell'emergenza per fattori esterni all'amministrazione pubblica*, in *Dir. amm.*, 2005, 777 ss.

CHIAPPETTI A., *Polizia (dir. pubbl.)*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Milano, 1985, 120 ss.

CORSO G., *Fine della polizia amministrativa?*, in *Giur. cost.*, 1990, 1006 ss.

CORSO G., *Ordine pubblico (dir. pubbl.)*, in *Enc. dir.*, XXX, Milano, 1980, 1057 ss.

FALCON G., *Il federalismo dei sindaci (e dei prefetti)*, in *Le Regioni*, 2009, 447 ss.

FARES G., *Ordine pubblico, sicurezza e incolumità pubblica, polizia locale*, in *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, a cura di G. Corso e V. Lopilato, *Parte speciale*, I, Milano, 2006, 587 ss.

GIUPPONI T.F., *Nascita e trasfigurazione di una materia trasversale: il caso della "sicurezza" (nota a Corte cost., sent. n. 21/2010)*, in www.forumcostituzionale.it.

PIANTEDOSI M., *La polizia amministrativa come materia?*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, 849 ss.

PIANTEDOSI M., *Il nuovo sistema dell'ordine pubblico e della sicurezza dopo la riforma del titolo V, parte seconda della costituzione*, in www.giustamm.it.

TROPEA G., *Sicurezza e sussidiarietà. Premesse per uno studio sui rapporti fra sicurezza pubblica e democrazia amministrativa*, Napoli, 2010.

TROPEA G., *La sicurezza urbana, le ronde, e il disagio (sociale) della Corte*, in *Dir. amm.*, 2011, 55 ss.