

Il ruolo delle Regioni in tema di sicurezza

Stelio Mangiameli

1. Il ruolo delle regioni in tema di sicurezza, a dieci anni dalla revisione del titolo V, è ancora tutto da sperimentare. Il nuovo riparto delle competenze legislative e amministrative, contenuto negli artt. 117 e 118 Cost., risente dei limiti interpretativi che la problematica “ordine pubblico – sicurezza” aveva avuto nella vigenza della precedente formulazione dell’art. 117, con la previsione della materia «polizia locale urbana e rurale».

È stata la giurisprudenza della Corte costituzionale che, adoperando la nozione di “polizia amministrativa”, non contemplata dal testo costituzionale, ha separato l’ordine pubblico e la sicurezza dalla polizia locale.

L’idea dominante nella giurisprudenza costituzionale era ancorata a due pregiudizi: il primo derivante dall’Assemblea costituente, con riferimento all’ordine pubblico e alla sicurezza, che aveva bisogno di una frattura netta con il precedente regime, per cui l’espressione ordine pubblico non era stata mai scritta in Costituzione e la sicurezza si trova adoperata nell’art. 13 dove ci si riferisce all’autorità di pubblica sicurezza, nell’art. 16 in tema di libertà di circolazione e soggiorno, nell’art. 17 per il diritto di riunione, nell’art. 25 che evoca le misure di sicurezza e nell’art. 41 in riferimento alla libertà di iniziativa economica.

Queste disposizioni adoperano la parola sicurezza con grande circospezione, in quanto evocativa di un limite alle libertà, attraverso l’uso della forza che poteva ricordare altri tempi, come se la democrazia non avesse bisogno dell’ordine e della sicurezza, come se non ne avessero bisogno i cittadini, per l’esercizio dei loro diritti, come se la sicurezza, in sé, non fosse



un diritto, così come ora riconosce l'art. 6 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (CDFUE).

Il secondo pregiudizio riguarda l'impianto dei rapporti tra lo Stato e le Regioni.

Come è noto, le comunità piccole o grandi che siano, stanziatesi in un territorio, hanno un bisogno immediato di provvedere ad assicurare che la loro vita si svolga pacificamente in modo da garantire a tutti i diritti primari: la vita, la libertà e la proprietà. Per queste finalità l'organizzazione stessa della comunità richiede che vi siano regole che prevengano i pericoli e le turbative e che queste regole possano essere rispettate e sanzionate in modo efficace. Esse costituiscono il diritto di polizia, formatosi già al tempo dei liberi Comuni, e non è certamente un caso che ancora oggi in determinati ordinamenti diritto di polizia (*Polizeirecht*) è un sinonimo di diritto comunale (*Kommunalrecht*).

Questo carattere originario dell'organizzazione pubblica, per il quale gli enti territoriali sono titolari di potere normativo, per regolare e prevenire i pericoli della vita comune, e di potere di polizia, per assicurare per quanto possibile la pacifica convivenza, ha operato in modo efficace anche all'interno degli stati e, in particolare, degli stati federali. In questi ultimi, infatti, l'autorità di polizia è un'autorità locale, come locali sono tutti i poteri di prevenzione e sicurezza nei diversi settori, dal commercio, all'edilizia, alla viabilità, ect. Ancora oggi, nonostante i sistemi di prevenzione e sicurezza nonché il diritto di polizia si siano evoluti e richiedono maggiori professionalità e ricchezza di mezzi, questo carattere della località della prevenzione e sicurezza è agevolmente riconoscibile. In molti ordinamenti federali, ad esempio, la prevenzione incendi e il corpo dei vigili del fuoco sono organizzati a livello comunale, con una forte componente di volontariato dei cittadini, sì da dimostrare come la sicurezza sia anche un elemento della solidarietà sociale.

Così era anche negli ordinamenti statuali di tradizione unitaria come la Francia, il Regno di Sardegna e il Regno d'Italia: nella prima si forma non a caso all'indomani della rivoluzione la funzione "polizia locale urbana e rurale", da disciplinare con i regolamenti comunali; questo modello viene



ripreso eguale successivamente dalla legislazione comunale e provinciale sabauda e transitata, da questa – senza particolari discussioni – nella Costituzione repubblicana.

Tuttavia, nell'esperienza costituzionale italiana la stessa costruzione dello Stato centrale si è compiuta attraverso una continua attrazione di competenze e funzioni locali trasferite a livello centrale. Le funzioni del Ministero dell'Interno rispecchiano chiaramente questa evoluzione. A livello locale residuano solo poteri marginali e fortemente limitata è anche la disciplina normativa locale, per la propensione crescente verso una generale legificazione dell'intero ordinamento.

Si crea una mentalità comune che non i singoli e le comunità siano responsabili della sicurezza, ma solo lo Stato che interviene a garantire la sicurezza come un demiurgo.

Quando si costituiscono le regioni ordinarie la questione è già da tempo compromessa. Pensare ad una regione dotata di un competenza legislativa in materia di polizia locale, intesa questa come polizia di sicurezza era praticamente impossibile. Di qui la rassicurante giurisprudenza della Corte costituzionale, per la quale non di polizia di sicurezza si trattava, ma solo di polizia amministrativa.

Questa impostazione è stata inserita nel DPR n. 616 del 1977 e con la revisione costituzionale del 2001 costituzionalizzata nell'art. 117.

2. In realtà, per quanto scritta nel tentativo di limitare oltre misura il potere di polizia locale e la potestà legislativa regionale in materia, l'art. 117 lascia intravedere una diversa dimensione delle competenze. Gioca a favore del livello locale e regionale la stessa nozione di polizia, così come questa si è venuta conformando nel corso di un processo storico plurisecolare. La lettera *h*) dell'art. 117, comma 2, «ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale», va considerata nella constatazione che, per un verso, il concetto di polizia implica sempre e comunque la salvaguardia dell'ordine pubblico e della sicurezza e, per l'altro, che ordine pubblico e sicurezza sono comunque organizzate dalla legge come lo svolgimento di una funzione amministrativa, per l'appunto quella di polizia. Conferma di questa impostazione



può trarsi dalle fonti legislative pregresse alla revisione costituzionale, a partire dall'art. 9 nel DPR n. 616, per il quale la funzione di polizia costituisce «un'attività di prevenzione e repressione diretta ad evitare danni o pregiudizi a persone o cose nello svolgimento di attività rientranti nelle materie affidate alla competenza regionale», e che viene ribadita dall'art. 159 del D. Lgs. n. 112 del 1998, in cui il contenuto dell'attività di polizia locale e regionale risiede nell'adottare «le misure dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati a soggetti giuridici e alle cose nello svolgimento di attività relative alle materie nelle quali vengono esercitate le competenze, anche delegate, delle Regioni e degli enti locali». Quest'ultima fonte ovviamente conteneva anche la riserva derivata dalla giurisprudenza costituzionale, per cui consentiva lo svolgimento dei compiti di polizia locale e regionale, «senza che ne risultino lesi o messi in pericolo i beni e gli interessi tutelati in funzione dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica».

3. Come accade normalmente molti disposti costituzionali traggono dal linguaggio legislativo del tempo i loro connotati, ma il loro significato trascende le leggi che supportano l'interpretazione storico-normativa, per cui acquisiscono un significato proprio alla luce di una lettura sistematica della Costituzione.

In tal senso, bisogna prendere atto che il nuovo riparto delle competenze, previsto dall'art. 117 Cost., ha finito col compiere un passo in avanti rispetto al precedente assetto dei poteri legislativi, dal momento che ha reso evidente nella formulazione della lettera *h*), del comma 2, l'insopprimibilità del potere di polizia locale, secondo la risalente nozione e la tradizione tipica della tradizione federale. In questa prospettiva il potere di polizia locale, come funzione e come materia della legislazione, sarebbero rimessi alle regioni con una portata inedita atteso che il rovesciamento dell'enumerazione ha dotato queste di una "competenza generale", che non incontra limiti se non nelle specifiche materie di competenza esclusiva statale. Anche l'inciso relativo all'ordine pubblico e alla sicurezza della lettera *h*), perciò, deve essere contestualizzato in questo quadro. La

materia statale, infatti, non escluderebbe che vi possa essere un ordine pubblico e una sicurezza disciplinabile con legge regionale, che altrimenti la stessa nozione di polizia amministrativa locale risulterebbe svuotata di significato, ma soltanto che questa potestà è rimessa alle regioni in concorrenza con quella dello Stato. Ovviamente, il termine concorrenza in questo caso ha un significato affatto diverso da quello del comma 3 dell'art. 117, in quanto indicherebbe esattamente una reciproca esclusività delle fonti, e cioè che nello spazio occupato dalla legislazione statale non può essere ammesso alcun intervento a quella regionale. In tal senso, però, la lettura della lettera *h*) consente di dire che questa fonda sì una competenza esclusiva dello Stato, ma pone anche un limite al suo esercizio: quello del rispetto del potere di polizia locale.