



REGIONE AUTONOMA FRIULI VENEZIA GIULIA
DIREZIONE CENTRALE RELAZIONI INTERNAZIONALI, COMUNITARIE
E AUTONOMIE LOCALI

Servizio affari istituzionali e sistema autonomie locali

ATTI DEL CONVEGNO
REGIONALE

*NUOVI SCENARI
PER LA POLIZIA
LOCALE E LA
SICUREZZA*

AUDITORIUM DELLA REGIONE
VIA ROMA, 2 - PORDENONE
29 NOVEMBRE 2002

SOMMARIO

<i>Presentazione</i>	
Flavio PERTOLDI.....	5
<i>Introduzione</i>	
Luca CIRIANI	7
<i>Il contributo della polizia municipale al governo della sicurezza urbana</i>	
Aldo ZANETTI.....	9
<i>L'esperienza del vigile di quartiere nel Comune di Gorizia</i>	
Maurizio DI MATTEO	13
<i>Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione</i>	
Paolo BONETTI.....	19
<i>Conclusioni</i>	
Alfredo MANTOVANO	70

Presentazione

FLAVIO PERTOLDI*

Questo secondo Convegno regionale mi auguro sia occasione di un confronto finalizzato a definire indirizzi condivisi tra Regione e Comuni su come e cosa debba diventare la polizia locale, in presenza di riforme adottate ed in itinere, come quelle interessanti l'articolo 117 della Costituzione.

Ci troviamo di fronte ad uno scenario inequivocabilmente emergente: la domanda di sicurezza posta in maniera imperiosa dal cittadino. È un dato confermato anche da un recente sondaggio commissariato dall'A.N.C.I. È quindi necessaria una puntuale attenzione sulla politica della sicurezza.

È indispensabile allargare il tema della sicurezza secondo le logiche del *welfare* municipale (che considera la sicurezza come elemento della qualità della vita) al più ampio contesto di relazione parternariali con le autorità che sovrintendono alla pubblica sicurezza.

Si punta, allora, alla prevenzione.

Prevenzione che può diventare tanto più efficace quando è partecipata e condivisa, coinvolgendo, come afferma il Ministro dell'Interno Pisanu, gli altri soggetti che operano sul territorio e, in primo luogo, gli enti locali.

Nella sicurezza partecipata ci sono già esperienze avviate su progetti di vigile di quartiere, secondo l'approccio di una polizia di servizio improntata alla prossimità con il cittadino.

Tuttavia non possiamo non porci alcuni interrogativi che necessitano di risposte chiare in tempi ravvicinati, circa gli spazi di interazione e di coinvolgimento che le polizie municipali avranno in questi nuovi scenari.

Il disegno di legge costituzionale elaborato dal ministro Bossi, meglio conosciuto come "*devolution*" quali effetti concreti porta?

L'intenzione della Regione di istituire una propria Scuola regionale di Polizia lascerà spazi, tempi ed occasioni per attivare strumenti concertativi e condivisi?

Se l'Assessore Ciriani lo afferma nelle promesse, non abbiamo motivo di dubitare circa le buone intenzioni.

Apriamo nuovi tavoli (il lavoro di falegnameria non ci dispiace, anzi, ci stiamo specializzando) che non dovranno essere di arredo, ma di soluzioni concrete condivise.

* Presidente della Sezione regionale Friuli Venezia Giulia dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani (A.N.C.I.).

L'A.N.C.I. ed i comuni del Friuli Venezia Giulia attendono fiduciosi gli esiti di questo convegno, assicurando ampia collaborazione, ma anche il prezioso supporto delle esperienze e delle strutture che hanno garantito in questi anni una costante crescita della polizia municipale, diventata risorsa non solo per l'amministrazione comunale, ma soprattutto per il territorio ed i cittadini.

Agli operatori di polizia municipale chiediamo professionalità e capacità, ma anche un corretto approccio di disponibilità verso la gente, vista l'importanza e la centralità del loro ruolo.

Compiti "speciali" per operatori "speciali", professionalmente versatili, che conoscono il proprio territorio e che sapranno accompagnare con perizia i migliori cambiamenti.

Introduzione

LUCA CIRIANI*

Mi è gradito porgere il benvenuto a tutti i partecipanti al secondo convegno regionale sulla polizia locale, che si tiene qui a Pordenone, purtroppo in giornate particolarmente difficili per le amministrazioni locali e le cittadinanze a causa dei fenomeni alluvionali che hanno investito la città e i comuni limitrofi.

Per questo motivo ringrazio particolarmente tutti coloro che sono qui presenti, le autorità intervenute e che ci raggiungeranno successivamente per fornire il loro contributo alla riuscita dell'iniziativa. In particolare, siamo in attesa che ci raggiunga il Sottosegretario agli Interni, Alfredo Mantovano, che ha assicurato la sua presenza.

Questo secondo convegno sulla polizia locale rappresenta la continuità delle iniziative di approfondimento dei temi di attualità e di confronto per gli amministratori e gli operatori.

La Regione crede nel dialogo con gli operatori e gli amministratori locali e nella partecipazione e costituisce le sedi perché il dibattito possa trovare espressione, come avviene nel Comitato tecnico consultivo per la polizia locale, recentemente ricostituito, e mediante l'organizzazione di convegni. In queste sedi è importante il confronto con gli esperti ed addetti ai lavori, particolarmente qualificati nelle materie della sicurezza e della polizia locale, che sanno suggerire quelli che potranno essere i nuovi scenari di sviluppo per questi settori.

Quest'anno il tema non può non tenere conto delle modifiche apportate al Titolo V della Costituzione dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 e di quanto sta accadendo in questi ultimi mesi: in primo luogo l'importante documento di indirizzo approvato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e dal Consiglio Nazionale dell'A.N.C.I. alla fine di giugno. Si tratta di un documento di grande rilevanza che stabilisce il comune denominatore delle proposte di Regioni e comuni per affrontare il delicato tema della realizzazione di un sistema integrato di sicurezza delle città e dei territori regionali, nell'ambito del quale si collocherà la riforma della polizia locale.

Le implicazioni di questo documento comune devono ancora manifestarsi appieno, ma intanto è di enorme importanza aver raggiunto una posizione comune delle Regioni e delle autonomie locali di fronte al Governo.

Nel disegno cooperativo che la Costituzione prefigura nel vasto settore della polizia locale e della sicurezza, la Regione Friuli Venezia Giulia farà la sua parte puntando, come del resto è tradizione, sulla concretezza delle iniziative.

Già negli anni più recenti questa Amministrazione ha puntato ad interventi non eclatanti, ma concreti e diversificati che testimoniano della volontà di non sottrarsi alle responsabilità di fornire supporti alle amministrazioni locali ed alle amministrazioni dello Stato impegnate sul

* Assessore regionale per le autonomie locali e allo sport.

fronte della sicurezza a garantire un efficace contrasto, soprattutto in forma preventiva, dei fenomeni di criminalità; infatti, sono stati erogati i finanziamenti per la sicurezza 2001 e 2002 e sono state stipulate con i Ministeri della Giustizia e dell'Interno delle convenzioni per il finanziamento del potenziamento tecnologico delle forze di polizia nel territorio regionale.

Su questa strada l'impegno della Regione continuerà anche nel prossimo futuro, adeguando gli strumenti esistenti ed attivandone di ulteriori, senza creare confusioni di ruoli con sovrapposizioni, ma mirando ad integrare i propri interventi con quelli dei soggetti (Stato ed enti locali) che forniscono in forma più diretta ai cittadini il servizio della sicurezza.

La Regione non intende comunque trascurare i più tradizionali interventi nei settori della formazione - nell'ambito della quale è probabile un nuovo più adeguato assetto delle forme di azione - e dell'ordinamento della polizia locale, dove però dovranno essere attentamente ponderate le esigenze delle amministrazioni e degli operatori e dovranno essere valutati i contorni del futuro disegno normativo in coerenza e non in contrapposizione con le altre forze di polizia e con il comparto del pubblico impiego regionale.

D'altro canto, la polizia locale chiede chiarezza sui propri compiti, da attuare non in contrapposizione ma in collaborazione con le altre forze di polizia, demandando a una migliore selezione del personale ed a una costante sua formazione, l'efficienza, l'efficacia e l'economicità del servizio da svolgere.

In tal senso a livello parlamentare è in discussione il disegno di legge sulla "devoluzione", che consente di considerare come praticabile il modello di "polizia regionale", per quanto vada attentamente operata la scelta della soluzione ottimale per fornire adeguate risposte alle esigenze della società civile. Al di là della immediata realizzabilità di questa soluzione, resta comunque da risolvere il problema della formazione, che deve essere più omogenea possibile per gli addetti alla polizia locale nel territorio regionale, da attuare anche attraverso la creazione di una scuola regionale di polizia locale dalla quale gli enti locali potranno attingere il personale di cui necessitano, ben preparato ed addestrato ai numerosi compiti istituzionali.

Tale progetto per la cui realizzazione è necessario anche il concorso economico dei comuni, consentirebbe anche ai piccolissimi comuni di assicurare alla propria cittadinanza lo svolgimento del servizio di polizia locale secondo adeguati standard di sicurezza.

In quest'ottica di confronto e reciproco arricchimento, sono lieto di presentare gli esperti che forniranno il loro prezioso contributo scientifico e di esperienza, e che sono il Comandante della Polizia Municipale di Roma e componente del Comitato tecnico nazionale dell'A.N.C.I. sui problemi della polizia locale, dott. Aldo Zanetti, con una relazione sul contributo della polizia municipale al governo della sicurezza urbana, l'Assessore del Comune di Gorizia, dott. Maurizio di Matteo che ci illustrerà l'esperienza del vigile di quartiere nel comune di Gorizia ed il prof. Paolo Bonetti, dell'Università degli Studi di Milano - Bicocca, che ci relazionerà su "Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione".

Il Sottosegretario di Stato all'Interno, Alfredo Mantovano, trarrà le conclusioni dei lavori del convegno, anche alla luce di quanto sta attualmente realizzando il Governo in questi importanti ambiti. A tutti va il mio ringraziamento e l'augurio di buon lavoro.

Il contributo della Polizia municipale al governo della sicurezza urbana

ALDO ZANETTI*

La sicurezza urbana e il miglioramento della qualità della vita della collettività sono tra gli argomenti più sentiti dalle amministrazioni locali che, quotidianamente, si fanno carico delle istanze dei cittadini e sono impegnate nella gestione delle politiche di sicurezza urbana.

Del resto, la domanda sociale di sicurezza è attualmente molto forte nelle nostre città e trova le sue ragioni nell'insistenza di episodi di criminalità diffusa e nel disordine sociale che interessa il territorio urbano.

A tali esigenze è necessario che le istituzioni diano una risposta concreta, facendosi carico dei problemi della sicurezza urbana mediante una politica di governo complessivo della città, cioè di governo del territorio, dell'ambiente, del lavoro.

Questo approccio al governo della sicurezza richiede l'impegno della polizia locale in stretta collaborazione con le forze di Polizia dello Stato, che si occupano della sicurezza e dell'ordine pubblico.

L'affermarsi nelle nostre città di politiche di sicurezza sembra, quindi, delineare un forte impegno per le polizie locali ed un rilancio della loro immagine, insieme ad un ampliarsi delle loro attività.

Infatti, il concetto stesso di "polizia amministrativa locale" si presta a molte interpretazioni e non è sempre agevole definire quelli che sono i compiti propri della polizia locale rispetto alle attività di ripristino della sicurezza pubblica, di stretta competenza delle forze di polizia statale.

La recente riforma costituzionale ci induce a ritenere che si aprano nuovi orizzonti per la polizia locale nell'ambito della sicurezza urbana e anche le iniziative parlamentari in materia di polizia locale contribuiscono a rafforzare tale convincimento. Certo, tale ruolo non può investire i compiti di pubblica sicurezza che, per legge, spettano allo Stato, ma sussistono le premesse perché alla polizia locale si possa riconoscere un ruolo concreto nel governo della sicurezza urbana e territoriale, in collaborazione con le altre forze di polizia.

Del resto, nell'espletamento delle sue funzioni, la polizia locale mostra quotidianamente, grazie ad una profonda conoscenza del territorio e alla capillare presenza sul medesimo, l'attitudine alla difesa e salvaguardia della pubblica sicurezza in senso lato. Sotto tale profilo, la polizia locale si caratterizza per una generale predisposizione allo svolgimento di compiti

* Comandante della Polizia Municipale di Roma e Presidente del Comitato tecnico nazionale dell'A.N.C.I. per la polizia locale.

rientranti nella sfera istituzionale della polizia giudiziaria e di sicurezza, a fronte della domanda sociale di protezione e salvaguardia della qualità della vita locale nel suo complesso, anche prescindendo dal riferimento a materie o settori ascritti alla competenza dell'ente locale.

In questa prospettiva, molto ci si attende dalle Regioni, ossia dalle amministrazioni titolari della competenza legislativa in materia di polizia locale.

Spetta, infatti, alle Regioni disciplinare la materia della "polizia locale", cioè circoscrivere l'ambito delle competenze che la polizia locale è chiamata ad esercitare nell'ambito territoriale di sua competenza.

L'esercizio della potestà legislativa consentirà, in particolare, di definire con legge ciò che di fatto già la polizia locale svolge sul territorio, dimostrando di avere l'attitudine alla difesa e alla salvaguardia della sicurezza pubblica in senso lato.

La polizia locale richiede il riconoscimento di un ruolo autonomo in materie che non coincidono con le problematiche legate al mantenimento della sicurezza pubblica, ma alla sicurezza urbana tesa a garantire un diritto fondamentale del cittadino e declinabile non solo in riferimento all'ordine pubblico, ma anche a quel ventaglio di interventi legati alla vivibilità ed alla convivenza civile - cioè alla sicurezza stradale, ambientale, alla mediazione dei conflitti etnici, agli interventi di riqualificazione urbana - che sono proprie delle amministrazioni locali.

Ma l'esercizio della potestà legislativa costituirà una valida occasione per le Regioni anche per poter disciplinare aspetti attinenti all'organizzazione e al ruolo dei corpi e degli addetti della polizia locale.

Mi riferisco, in particolare, all'esigenza, molto sentita sul territorio, che i corpi di polizia locale siano organizzati anche a livello sovracomunale, per assicurare che il servizio sia espletato in modo ottimale. Si pensi, ad esempio, alla repressione degli abusi edilizi, o al controllo del territorio che, di per se, costituiscono compiti di notevole impatto e rilevanza sociale e il cui esercizio, per conseguire i risultati sperati, richiede risorse umane e materiali non sempre disponibili nei centri minori.

Ciò spiega perché molte amministrazioni comunali preferiscano adottare la formula organizzativa sovracomunale, cioè perché ricorrano per l'espletamento dei compiti istituzionali alle convenzioni, ai consorzi o alle altre forme associative, che risultano essere particolarmente valide e, che, per tale motivo, andrebbero incentivate anche finanziariamente.

Da ultimo, un accenno alla formazione.

Infatti, se alla polizia locale vengono riconosciuti maggiori compiti, è necessario che il personale sia formato e disponga delle conoscenze necessarie per far fronte alla pluralità di mansioni che, come noto, spaziano dalla polizia stradale, alla polizia edilizia, al commercio.

La formazione e l'aggiornamento del personale, quindi, devono essere considerati come priorità per gli enti locali, su cui investire le risorse necessarie, senza dimenticare che esiste l'esigenza di sperimentare forme più evolute per il reclutamento del personale.

Mi riferisco alla necessità di utilizzare il corso-concorso, come metodo per il reperimento del personale. Il corso-concorso, infatti, che può essere strutturato su base provinciale o regionale, richiede che le amministrazioni locali impegnino delle risorse per preparare gli addetti da impiegare nei corpi e servizi di polizia locale. Tale metodo consente, peraltro, a differenza di quanto avviene con il ricorso alle consuete procedure concorsuali, di poter disporre di personale già formato e motivato che gli enti locali possono assumere a seconda delle necessità della propria pianta organica, con notevole risparmio di tempo e risorse

finanziarie. L'esperienza sinora maturata in questa direzione ci consente di suggerire alle amministrazioni locali di avvalersi di questa metodologia di selezione del personale che, sicuramente, è in grado di fornire ottime risposte alle esigenze di reperimento e formazione degli addetti di polizia locale.

Anche in questo caso, la predisposizione di norme di legge per l'accesso alla professione secondo le modalità cui si è fatto cenno, garantirebbe agli enti locali una più attenta valutazione dei soggetti che si approssimano alla nostra professione e, quindi, maggiore qualificazione dei "prescelti" certamente più corrispondente ai livelli di professionalità attualmente richiesti agli operatori di polizia locale.

Concludo questo mio intervento con un auspicio, affinché sia valorizzato il ruolo della polizia locale che, come ho detto in precedenza, si va configurando come forza di polizia preparata ad affrontare le nuove emergenze sociali. La polizia locale, in particolare, andrà vista come soggetto istituzionale che coopera con le altre forze di polizia dello Stato perché, forte del suo radicamento al territorio, possa diventare uno degli attori privilegiati nella gestione delle politiche della sicurezza nel nostro Paese.

L'esperienza del vigile di quartiere nel Comune di Gorizia

MAURIZIO DI MATTEO*

Nel febbraio del 1999, per cercare di dare una risposta alla richiesta di sicurezza della cittadinanza, iniziava l'esperimento del "vigile di quartiere" nella città di Gorizia. Una città che in quegli anni, pur non presentando significativi elementi riconducibili a fenomeni di micro criminalità diffusa presentava problemi di devianza sociale e di disagio, seppur non molto visibili, come pure problemi legati alla droga ed altri aspetti degenerativi di convivenza civile. Inoltre il fenomeno dell'immigrazione clandestina era diventato esponenziale, anche se si connota come fenomeno di attraversamento della nostra realtà cittadina, mentre si rilevava un aumento della presenza di cittadini extracomunitari, in particolare nei campi delle attività economiche (mercati, ristorazione, ambulanti, ecc.), con problemi, seppur non troppo rilevanti, di convivenza e di integrazione.

Questo quadro di riferimento socio-ambientale non poteva non investire l'amministrazione comunale, da sempre sensibile alle problematiche connesse alla "sicurezza locale" dei cittadini; la quale ha intensificato i suoi sforzi lungo due direttrici:

1. attuazione di politiche socio-assistenziali più incisive ed efficaci rivolte prevalentemente alle fasce sociali, più deboli e, quindi, a maggior rischio di criminalità (adolescenti, immigrati...);
2. un miglior impiego del personale di polizia municipale, prevedendone una maggior e più capillare presenza sul territorio. Per quanto attiene quest'ultimo argomento, era emerso l'intendimento di creare una rete di persone dislocate su tutto il territorio della città, al fine di accrescere la fiducia dei cittadini, attraverso un rapporto più immediato e diretto con l'amministrazione comunale e i suoi servizi, oltre che a svolgere un'opera di monitoraggio del territorio finalizzata alla prevenzione e repressioni di eventuali comportamenti illeciti.

L'istituzione del vigile di quartiere è stata sin dall'inizio pensata e costruita in stretto collegamento con i rappresentanti dei consigli circoscrizionali, che a nome dei cittadini, ne avevano chiesto con forza l'attivazione.

Inizialmente tutti i nove quartieri in cui era previsto questo "vigile", ne avevano chiesto la presenza, una o due giorni alla settimana, a seconda delle dimensioni del quartiere stesso.

* Assessore del Comune di Gorizia.

L'orario era ridotto e andava dalle 7.30 alle 13.00; i nove quartieri erano raggruppati in due zone (Sud e Nord). Furono impiegati quattro agenti, sulla base delle attitudini a svolgere questo tipo di servizio oltre per la conoscenza specifica dei luoghi a loro assegnati. In ogni zona (e quindi in ogni gruppo di quartieri) si alternavano nei servizi sempre due agenti, e questo al fine di permettere la migliore conoscenza dei cittadini residenti, delle loro abitudini, delle peculiarità dei singoli quartieri, dei punti più sensibili degli stessi, oltre ad altri elementi che potevano essere ritenuti importanti dal cittadino,

L'esperimento prendeva corpo, dopo diverse riunioni collegiali, affrontate con i Presidenti di quartiere, con l'Assessore competente, con il Comandante, con il Sottufficiale responsabile del servizio e degli agenti coinvolti.

Una prima difficoltà affrontata fu quella di definire in modo univoco le funzioni da riconoscere a questa figura, su cui le aspettative d'impiego erano molteplici e a volte contrastanti.

Attraverso questi incontri, il problema fu risolto in maniera accettabile e quindi, dopo un periodo "di rodaggio" di circa tre mesi, l'esperimento fu ritenuto valido, anche se limitato al solo orario antimeridiano. Con il tempo ci si accorse, però, che la presenza in ogni quartiere e per un giorno solo alla settimana di un vigile, ancorché per l'intera giornata, non era funzionale e non corrispondeva alla realtà sociale, economica, culturale e logistica dei diversi quartieri.

Pertanto, in accordo tra Presidenti e Comando, si è proceduto a modificare le modalità operative, individuando all'interno di ogni gruppo di quartieri una "zona simbolo" che, con caratteristiche di centralità rispetto al territorio (una piazza, un centro di interazione, ecc.) diventava la base operativa, da cui il vigile di quartiere si spostava ogni giorno per raggiungere gli altri quartieri della zona, con itinerari e soste nei "punti sensibili", individuati di concerto tra agenti, Comando e rappresentanti circoscrizionali.

Per quanto attiene ai rapporti con gli altri organi di polizia, il servizio nei singoli quartieri veniva e viene tutt'oggi comunicato settimanalmente alla Questura e al Comando dei Carabinieri, per motivi di opportuna conoscenza ed eventuale collaborazione in caso di particolari avvenimenti.

Sotto l'aspetto quindi delle necessarie sinergie con le altre forze dell'ordine, bisogna riconoscere la forte collaborazione che si è costruita, negli anni, con l'Arma dei Carabinieri, attraverso le stazioni presenti nel territorio e con la locale Questura.

Per quanto attiene alle dotazioni, premetto che il corpo di polizia municipale svolge servizio senza armi.

Gli agenti dispongono di radio per mettersi in contatto con il Comando, oltre a telefoni cellulari per potersi collegare immediatamente, con le altre forze dell'ordine per i necessari interventi d'urgenza.

I vigili impegnati in questo servizio sono coordinati da un sottufficiale che, attraverso riunioni tra gli agenti stessi ed incontri con i Presidenti dei quartieri, verifica ed analizza il servizio nella sua generalità, modificando itinerari, incentivando le presenze in determinate zone o orari e così via.

Questo servizio è svolto dalla fine del 2000 da sei operatori con un orario, suddiviso in due turni dalle 7.30 alle 19.30. Ciò permette, ad organico pieno, la presenza contemporanea di vigili di quartiere nelle due zone e nei due turni. Le ore di presenza nei quartieri sono state

complessivamente n. 1400 nel 1999; n. 1600 nel 2000; n. 2800 nel 2001; n. 2800 nel primo semestre di quest'anno.

Nel settembre del 2001 il Comando, di concerto con l'Assessorato competente, ha proposto l'istituzione nei singoli quartieri dei cosiddetti "punti d'ascolto". L'idea è stata quella di valorizzare ulteriormente la figura del vigile, di farlo conoscere maggiormente, di dare la possibilità al cittadino di interloquire direttamente con l'amministrazione comunale nel proprio quartiere attraverso il vigile stesso.

Con i Presidenti si sono stabiliti gli orari e i luoghi ove localizzare i punti d'ascolto, generalmente presso le sedi dei quartieri stessi.

Ne è seguita anche una campagna di promozione di questa nuova opportunità per il cittadino. Anche in questo caso bisogna sottolineare che tutte le novità, per poter dispiegare gli effetti voluti, hanno bisogno di essere ben chiarite, comprese ed accettate sia da parte degli operatori che da parte degli utenti.

Il Comando, pertanto, ha provveduto a dissipare le apprensioni degli agenti, preoccupati di essere coinvolti in richieste generali e non sempre pertinenti con il ruolo di vigile di quartiere e, nello stesso tempo, a spiegare ai cittadini, attraverso i Presidenti, il ruolo del vigile di quartiere impiegato nei punti d'ascolto.

All'inizio dell'esperimento, anche per la concomitanza con le problematiche relative all'adeguamento dei passi carrai, si è registrata una notevole presenza di cittadini, che si è andata stabilizzando nel corso del 2002.

Dopo un periodo sperimentale, sulla base dei dati ottenuti, si è deciso di limitare la presenza del vigile nel punto di ascolto ad una volta alla settimana. Questo perché si ritenne utile privilegiare maggiormente la presenza del vigile sul territorio.

Complessivamente nel periodo settembre - dicembre 2001 abbiamo registrato nella zona nord ventinove segnalazioni ricevute nei punti di ascolto e sette segnalazioni ricevute dagli agenti, per un totale di trentasei segnalazioni; nella zona sud, ventitré segnalazioni nei punti di ascolto e dieci ricevute dagli agenti, per un totale di trentatré.

Da gennaio a settembre 2002 i risultati sono stati i seguenti; nella zona nord sedici segnalazioni rilevate nei punti di ascolto, undici dagli agenti per un totale di ventisette segnalazioni; nella zona sud quattro segnalazioni nei punti d'ascolto e trentadue ricevute dagli agenti, per un totale di trentasei.

Le segnalazioni hanno riguardato, nella quasi totalità, la mobilità, la sicurezza stradale e la qualità urbana.

Le richieste o le segnalazioni non di competenza della polizia municipale vengono diramate alle diverse strutture comunali.

Quindicinalmente viene fatta una verifica sullo stato di attuazione delle richieste inoltrate e, se del caso, viene fatto un nuovo sollecito.

Su questo aspetto desidero brevemente soffermarmi, in quanto lo considero molto importante per la credibilità che il servizio del vigile di quartiere deve avere e mantenere. La figura del vigile è generalmente ben considerata dal cittadino e quindi una segnalazione fatta a questo operatore, se non trova pronta risposta da parte dell'amministrazione, produce un aumento di sfiducia, nei confronti del comune, e pone anche in dubbio l'efficacia del servizio stesso.

Per questo motivo, bisogna intensificare ogni sforzo per scongiurare che ciò accada.

Questa in sintesi è l'esperienza finora vissuta nella mia città.

L'attuale amministrazione che si è insediata nel giugno di quest'anno, ha ereditato questo servizio del vigile di quartiere; un servizio che considera sostanzialmente positivo, anche se sulla base dell'esperienza accumulata in questi anni, dovuto ad un atteggiamento meno emotivo della cittadinanza sul tema della sicurezza, e grazie anche ad interventi sempre più mirati da parte di altre forze dell'ordine, in materia di lotta alla criminalità, dovrà in qualche modo essere rivisto e migliorato in termini di efficacia, di sicurezza e di visibilità.

La suddivisione del territorio è rimasta negli anni inalterata, si è modificata invece l'organizzazione del lavoro.

Ad ottobre è partito il servizio in coppia, attraverso pattuglie automontate. Questo per corrispondere alle richieste avanzate dalle rappresentanze degli operatori di maggiore sicurezza del personale, oltre a consentire al servizio un'operatività più ampia.

Il punto di ascolto che è ancora attivo, con una presenza settimanale o quindicinale, a seconda dei quartieri, dovrà essere rilanciato attraverso delle apposite campagne di informazione, che coinvolgano maggiormente la cittadinanza, sulle opportunità positive che vengono offerte con questo front-office dall'amministrazione comunale, facendo conoscere ancora meglio i compiti che questi operatori possono svolgere.

Non potranno essere trascurate occasioni di incontri per una conoscenza diretta degli operatori con i rappresentanti dei quartieri e con gli stessi cittadini. Come già accennato in precedenza dovranno essere chiariti i rapporti con gli altri settori del comune, analizzando le modalità, le procedure di attivazione, come pure le capacità di risposta immediata ed efficace alle richieste stesse, trovando gli adeguati rimedi interni o esterni all'amministrazione.

La visibilità degli operatori potrà e dovrà aumentare senz'altro, con l'utilizzazione di un automezzo adibito ad Ufficio Mobile, che potrà essere presente nelle due zone e sottolineare anche visivamente la presenza degli operatori stessi.

Di fondamentale importanza, sarà ripensare ai rapporti con le altre forze di polizia e, in particolare, con la Polizia di Stato e con l'Arma dei Carabinieri, impegnati a predisporre servizi simili, che portano sempre di più l'operatore di Polizia o il Carabiniere a contatto con il cittadino.

Da tempo si parla, ed in alcune città è già operante, il cosiddetto "Contratto di Sicurezza", dove vengono codificati e precisati i termini del rapporto di collaborazione e di sinergia tra le varie forze dell'ordine e la polizia municipale.

In questo momento pertanto questa scelta diviene improcrastinabile, per non disperdere le energie, per chiarire i vari compiti di intervento e, in definitiva, per rispondere sempre meglio al cittadino e garantirgli la sicurezza e la qualità della vita.

Per quanto riguarda la nostra amministrazione questo indirizzo verrà perseguito anche in occasione degli incontri che saranno richiesti al Comitato per l'ordine pubblico e la sicurezza, per illustrare il progetto di assicurazione della comunità civica, formulato sulla base della legge regionale n. 4 del 2001, e che si intende attuare.

Sono certo che sussistano i presupposti per giungere alla stipula di questo contratto, che darà ai cittadini l'ulteriore prova dell'interesse dell'ente locale e delle istituzioni dello Stato, per i loro bisogni di sicurezza.

Un capitolo questo che ritengo potrà essere chiuso a breve.

Risulterà sempre più necessario definire la competenza della polizia municipale. Le modifiche intervenute al Titolo V della Costituzione demandano alla competenza della Regione la legislazione in materia di polizia amministrativa locale. È urgente che la Regione intervenga normativamente, non solo per dare certezza agli operatori, ma per rendere più efficace ed efficiente il ruolo della polizia municipale nella realtà attuale, dove con l'elezione diretta del sindaco, le aspettative della cittadinanza nei suoi confronti sono veramente notevoli e il sindaco diventa, di fatto, il referente di tutte le problematiche di ordine sociale, amministrativo, economico, e la polizia municipale è uno dei principali strumenti in suo possesso per far fronte a tali aspettative.

A conclusione ritengo di sottolineare l'importanza del lavoro svolto da tutti gli agenti della polizia municipale ed in particolare da quelli a contatto diretto con la cittadinanza e, cioè, i vigili di quartiere.

A loro dobbiamo chiedere disponibilità, cordialità, fermezza, conoscenza e autorevolezza; a loro dobbiamo dare quello di cui hanno bisogno: preparazione, aggiornamento, formazione e strumenti.

*L'ordine pubblico, sicurezza,
polizia locale e immigrazione*

Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale
e immigrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione

PAOLO BONETTI*

SOMMARIO:

1. L'individuazione dei contenuti delle materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato che costituiscono titoli di intervento "trasversale": tra esigenze di interpretazione restrittiva e esigenze di unità.
2. L'ordine pubblico entra nella Costituzione.
3. La materia "sicurezza" e le materie affini.
4. Le norme preventive e repressive a tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza e i diversi ambiti territoriali della sicurezza. La distinzione tra la rilevanza locale o nazionale degli aspetti della sicurezza e il potenziale ruolo dei regolamenti regionali delegati. Il ruolo delle leggi regionali sulle materie indirettamente funzionali alla sicurezza.
5. L'esclusione della "polizia amministrativa locale" dalla potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza.
6. Le diverse funzioni di polizia e la polizia locale.
7. Trasversalità e pervasività delle materie "immigrazione", "diritto d'asilo" e "condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea".
- 8.1. Le funzioni amministrative nelle materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione: fonti competenti e criteri di allocazione.
- 8.2. Le funzioni amministrative di polizia locale e di polizia amministrativa. L'applicazione della sussidiarietà verticale.
- 8.3. Le funzioni amministrative da attribuire allo Stato ed altri enti diversi dai comuni.
- 8.4. Servizi di polizia locale e servizi di polizia regionale.
9. L'applicazione della sussidiarietà orizzontale alle materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione.
10. Il nuovo articolo 118, comma 3, della Costituzione: le forme di coordinamento tra Stato e Regione nelle materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione.
11. I modelli adottati dagli Statuti speciali e l'ipotesi di delega ad ogni Regione di talune funzioni amministrative statali in materia di ordine pubblico, sicurezza e immigrazione.
12. Coordinamenti tra Stato, Regioni ed enti locali.

* Docente di Diritto regionale e di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Milano-Bicocca.

1. L'individuazione dei contenuti delle materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato che costituiscono titoli di intervento "trasversale": tra esigenze di interpretazione restrittiva e esigenze di unità.

Tra le nuove norme costituzionali introdotte dalla legge costituzionale n. 3/2001 relative ad alcune materie attinenti alle "tradizionali funzioni statali"¹ vi sono quelle concernenti l'ordine pubblico, la sicurezza, la polizia e l'immigrazione. In base al nuovo articolo 117, comma 2, della Costituzione l'ordine pubblico e la sicurezza, esclusa la polizia amministrativa locale (lettera h), e l'immigrazione (lettera b) spettano alla potestà legislativa esclusiva dello Stato e in base al nuovo articolo 118, comma 3, della Costituzione, forme di coordinamento tra Stato e Regioni circa tali materie devono essere previste dalla legge statale.

Durante i lavori parlamentari della revisione costituzionale l'attenzione si è spesso soffermata sulle materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione anche a causa delle notevoli divergenze tra i gruppi parlamentari circa i criteri, la denominazione, l'allocatione e la configurazione delle potestà legislative ed amministrative relative a tali materie, sulle quali la sensibilità dell'opinione pubblica è sempre viva e concreta proprio perché riguardano la prevenzione della criminalità, la tutela della vita dei cittadini e l'essenza stessa di ogni Stato.

Occorre però ricordare che ogni assegnazione di competenza autorizza la regolamentazione delle materie indicate, ma non prevede una disciplina delle stesse, anche se l'oggetto della competenza individuato dalla norma costituzionale mediante la materia riceve una qualificazione positiva nel sistema costituzionale, è circoscritto da un concetto astratto e generico indicato da una voce inserita nel catalogo e se la materia così assunta in Costituzione è correttamente interpretata può essere determinante per la definizione dei confini della disciplina delle materie stesse².

Le nuove norme costituzionali dedicate a tali materie meritano un primo approfondimento, anche perché la loro genericità e la complessità del nuovo sistema in cui esse si collocano consentono di delineare una pluralità di possibili opzioni interpretative ed attuative e sono perciò aperte a futuri sviluppi legislativi e giurisprudenziali. L'assetto della potestà legislativa concernente le materie dell'ordine pubblico, della sicurezza, della polizia locale e dell'immigrazione può produrre riflessi "trasversali" sul resto delle materie, può influire sull'interpretazione di talune norme della prima parte della Costituzione e consente di ripensare la disciplina sostanziale di tali materie, alcune delle quali sono regolate da norme che, malgrado i ripetuti interventi della Corte costituzionale, restano ispirate a criteri talvolta incompatibili con la forma di Stato democratico sociale prevista dalla Costituzione. L'identificazione di tali materie è poi preliminare rispetto all'allocatione delle relative funzioni amministrative e alla configurazione delle forme di coordinamento tra Stato e Regioni che la legge statale deve prevedere ai sensi dell'articolo 118, comma 3, della Costituzione.

Per riuscire a individuare i contenuti delle materie di cui si tratta è indispensabile ricordare che il nuovo articolo 117 della Costituzione capovolge il criterio del previgente Titolo V: la

1) Così le definisce M. OLIVETTI, *Le funzioni legislative regionali*, in *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, a cura di T. GROPPi e M. OLIVETTI, Torino, 2001, p. 92.

2) S. MANGIAMELI, *Le materie di competenza regionale*, Milano, 1992, p. 61-62.

fonte a competenza generale e residuale è la legge regionale, sicché le materie attribuite alla competenza statale derogano ad un criterio di carattere generale e, perciò, non possono essere interpretate in modo analogico od estensivo, ma devono essere interpretate in senso restrittivo³.

L'interpretazione restrittiva appare ancor più necessaria per materie come l'ordine pubblico e la sicurezza, poiché il contenuto vago delle nozioni con cui esse sono identificate consente interpretazioni diverse, ciascuna delle quali può produrre effetti rilevanti sull'intero ordinamento costituzionale: da un lato l'introduzione nel testo costituzionale dell'ordine pubblico potrebbe essere il pretesto per legittimare norme legislative che, come è accaduto in passato, finiscano con il ledere i diritti fondamentali costituzionalmente garantiti e, dall'altro lato, l'ordine pubblico e la sicurezza si configurano come "titoli" di formidabile ampiezza per l'esercizio della potestà legislativa esclusiva dello Stato in nome dei quali si potrebbe legittimare l'indiscriminata invasione statale nelle competenze legislative esclusive regionali o l'attrazione alla potestà legislativa esclusiva statale delle materie attribuite alla potestà concorrente.

Inoltre l'interpretazione di tali materie, che è spinosa sul piano del merito⁴, può avere anche effetti molto delicati sulla funzionalità del nuovo sistema costituzionale, perché appare strettamente collegata sia all'unità e indivisibilità della Repubblica tutelate dall'articolo 5 della Costituzione, sia al "pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica" e all'unità giuridica, cioè ad alcuni dei presupposti in presenza dei quali il Governo oggi può essere legittimato dal nuovo comma 2 dell'articolo 120 della Costituzione ad esercitare il potere sostitutivo nei confronti di organi delle Regioni e degli enti locali.

Perciò se il contenuto di tali materie non fosse interpretato in modo restrittivo si rischierebbe di vanificare la ratio stessa dell'intera revisione del Titolo V della Costituzione, perché l'attribuzione di tali materie alla potestà legislativa esclusiva dello Stato potrebbe costituire il fondamento costituzionale (o il pretesto) per affermare l'esistenza di "poteri impliciti" a vantaggio del Governo e del legislatore statale, analogamente a ciò che è accaduto nell'ordinamento federale statunitense (articolo I, sez. 8, comma 18 della Costituzione federale degli USA)⁵.

Circa i criteri da adottare nell'identificazione di tali materie appare sempre ragionevole adottare anzitutto il criterio oggettivo, individuato in base al classico orientamento della giurisprudenza costituzionale secondo il quale "come vuole un corretto criterio ermeneutico, le formule adoperate negli Statuti [speciali e nella Costituzione] si debbono interpretare secondo il significato che hanno nel comune linguaggio legislativo e nel vigente ordinamento giuridico"⁶.

Invece i criteri teleologico (che richiede di considerare anche i fini che la norma intende perseguire attraverso la disciplina di quella determinata materia) e strumentale (che consente di legiferare anche su materie e funzioni sussidiarie, accessorie o strumentalmente connesse a quelle rientranti nella definizione legale delle materie) devono essere usati con la massima cautela. Infatti dopo la revisione costituzionale è scomparsa l'esplicita e generale previsione di un

3) C.E. GALLO, *Le fonti del diritto nel nuovo ordinamento regionale. Una prima lettura*, Torino, 2001, p. p1.

4) P. CAVALERI, *La nuova autonomia legislativa delle regioni*, in *Foro it.*, 2001, V, c. 202.

5) Sull'esigenza di reperire un titolo costituzionalmente fondato per esercitare eventuali poteri legislativi impliciti da parte dello Stato cfr. M. OLIVETTI, *Le funzioni legislative regionali*, cit., p. 87. Sulla clausola degli implied powers nell'applicazione della Costituzione degli U.S.A. cfr. G. BOGNETTI, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, I – La Costituzione liberale, Torino, 1998, p. 43.

6) Corte Costituzionale, Sentenza 22 dicembre 1961, n. 66.

limite dell'interesse nazionale alla potestà legislativa regionale ed è stato capovolto il riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni e perciò è la potestà legislativa statale, che oggi è a competenza tassativamente limitata, che deve essere vincolata a criteri analoghi a quelli che erano stati elaborati dalla Corte Costituzionale nel previgente sistema a proposito della potestà legislativa regionale, che allora era limitata a materie enumerate. Pertanto si può affermare che "l'identificazione dell'ambito da assegnare ad ognuna di tali materie deve essere effettuata sulla base di valutazioni obiettive del contenuto proprio delle medesime, tenendo presente solo la diretta inerenza a queste delle misure adottabili" dallo Stato "e non già la connessione che, in via indiretta, possa riscontrarsi fra le une e le altre"⁷, anche perché "la tassativa elencazione delle materie contenuta" nelle norme costituzionali "pone un limite alla competenza legislativa dello Stato e non consente l'emanazione di provvedimenti legislativi fuori dell'ambito di esse, anche se preordinati al conseguimento di finalità inerenti a tali materie"⁸.

Anche il criterio storico-normativo dovrebbe avere un'applicazione assai limitata. Il riferimento al contenuto delle materie come è definito e previsto dalla legislazione vigente deve infatti evitare il rischio di cristallizzare il contenuto delle materie stesse a quello che era conosciuto e vigente al momento in cui fu approvata la nuova norma costituzionale⁹. La dottrina ha infatti da tempo osservato che le materie sono suscettibili di ridefinizione nel tempo, perché mutevoli sono nel tempo i loro termini di riferimento, le aggregazioni degli interessi ed i valori che sottostanno al ritaglio delle sfere di intervento delle pubbliche autorità¹⁰ e, pertanto, il legislatore statale è libero di valutare e rivalutare nel tempo i contenuti e i modi di esercizio relativi a tali materie e di prendere in considerazione alla stregua dell'ordine pubblico o della sicurezza o dell'immigrazione fenomeni della realtà sociale che in precedenza non esistevano o che erano ritenuti giuridicamente irrilevanti¹¹, ma la rigidità costituzionale impedisce che tale rivalutazione giunga ad individuare contenuti dell'ordine pubblico e della sicurezza o attività ad essi pertinenti aventi un ambito di operatività così vasto da ledere sostanzialmente la generale e residuale competenza legislativa regionale.

Del resto nel nuovo sistema costituzionale i beni costituzionalmente rilevanti che attengono alla sicurezza sono tutelati non certo mediante una interpretazione estensiva delle materie "ordine pubblico e sicurezza" che sono oggetto della potestà legislativa statale fino al punto da ricomprendervi oggetti che soltanto indirettamente le riguardano e da invadere la potestà legislativa regionale o da sindacarne l'esercizio, bensì mediante altre misure, cioè mediante forme di coordinamento (amministrativo) tra Stato e Regioni sulle materie "ordine pubblico e sicurezza" e "immigrazione", che devono essere previste dalla stessa legge dello Stato ai sensi dell'articolo 118, comma 3, e mediante misure con le quali lo Stato può impedire a Regioni ed enti locali di esercitare le loro competenze (ancorché si tratti di competenze costituzionalmente garantite) in modo tale da ledere o da mettere in pericolo la sicurezza stessa e dunque la supremazia statale su tali materie:

7) Così affermava a proposito delle Regioni la Corte Costituzionale nella sentenza 29 maggio – 7 giugno 1962, n. 46.

8) Così affermava a proposito delle norme degli Statuti speciali delle Regioni la Corte Costituzionale con sentenza 22 dicembre 1961, n. 66.

9) Nel previgente sistema costituzionale alcuni (A. D'ATENA, *L'autonomia legislativa delle Regioni*, Roma, 1974, p. 117 ss., S. MANGIAMELI, *Le materie di competenza regionale*, cit., p. 96 ss. e 103 ss.) affermavano che per evitare la "decostituzionalizzazione" delle materie di competenza regionale, ancorché le loro denominazioni abbiano un "carattere evocativo" di realtà giuridiche di per sé estranee al diritto costituzionale strettamente inteso, era necessario che si facesse riferimento ad un criterio storico-normativo, ricavando il senso delle locuzioni previste dalle norme costituzionali dalla legislazione alla quale i costituenti avevano fatto implicito riferimento.

10) S. BARTOLE, *L'ordinamento regionale*, in S. BARTOLE, F. MASTRAGOSTINO, *Le Regioni*, II^o ed., Bologna 1999, p. 222.

11) Cfr. sul punto S. MANGIAMELI, *Le materie di competenza regionale*, cit., p. 34.

- a) la facoltà per il Governo di promuovere il giudizio di legittimità costituzionale in via principale contro le leggi regionali che eccedano la sfera di competenza della Regione (articolo 127, comma 1) o di promuovere il conflitto di attribuzione contro atti della Regione di spettanza statale o che ledano o menomino la competenza statale e che dunque invadano anche in parte le materie, come quelle dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione, nelle quali la potestà legislativa spetta esclusivamente allo Stato;
- b) la facoltà per il Presidente della Repubblica, sentito il parere della Commissione bicamerale per le questioni regionali (alla quale, ai sensi dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001, i regolamenti parlamentari potranno far partecipare i rappresentanti delle Regioni), di sciogliere il Consiglio regionale o di rimuovere il Presidente della Giunta regionale per ragioni di sicurezza nazionale (articolo 126);
- c) la facoltà per il Governo di sostituirsi a organi delle Regioni o degli enti locali in caso di "pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica", secondo le procedure stabilite dalla legge e nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione (articolo 120, comma 2), facoltà che comporta l'introduzione di misure di contenuto amministrativo o normativo (incluso il decreto-legge) da adottarsi dopo il verificarsi dell'inerzia o preventive determinate dall'urgenza di provvedere e aventi comunque una natura temporanea e derogabile dall'organo competente¹².

Occorre riconoscere che è assai probabile che la necessità di ritenere che le materie previste dal comma 2 dell'articolo 117 della Costituzione siano di stretta interpretazione, in futuro cederà e che, come è avvenuto negli Stati federali, le esigenze dell'unità prevarranno su quelle della diversificazione.

Le esigenze dell'unità appaiono del resto intrinseche alla natura delle materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato e proprio le materie "ordine pubblico", "sicurezza" e "immigrazione" ne sono un esempio. Infatti dal combinato disposto degli artt. 117, comma 2, lettera h), e dell'articolo 118, comma 3, della Costituzione si possono ricavare tre conclusioni.

In primo luogo tali materie alludono ad interessi e ambiti di disciplina che si ritengono meritevoli di una disciplina legislativa unitaria da parte dello Stato. Essi appaiono aspetti concreti di quell'«interesse nazionale», (malgrado l'avvenuta soppressione della sua espressa previsione nelle norme del Titolo V della Costituzione), che devono essere comunque garantiti e preservati dallo Stato al fine di mantenere l'unità ed indivisibilità della Repubblica prevista dall'articolo 5 della Costituzione

Inoltre un esame comparatistico dell'assetto delle competenze nelle materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione dimostra che gli ordinamenti degli stati federali adottano diversi modelli che sono molto influenzati dalle dimensioni territoriali e dalla storia di ogni Paese: in tali materie la competenza ripartita negli Stati federali non è la regola generale, sicché non si può affermare che la soluzione adottata in merito dalla legge costituzionale n. 3/2001 sia un ulteriore elemento che confermi che tale revisione non avvicina l'ordinamento italiano a quello di uno Stato federale¹³.

Infatti in alcuni Stati federali (Austria)¹⁴, (Belgio)¹⁵, (Federazione russa)¹⁶, (Argentina)¹⁷, così come avviene in Stati regionali come la Spagna¹⁸, si prevede una competenza legislativa

12) E. GIANFRANCESCO, *Il potere sostitutivo*, in *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 185.

13) G. FALCON, Editoriale. *Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 1/2001, p. 5, afferma che l'esclusione della competenza regionale riguarda anche materie, come l'ordine pubblico, che sarebbero invece tipicamente ripartite nelle esperienze tipicamente federali.

14) La legge costituzionale della Federazione austriaca prevede la competenza federale per l'esecuzione e la legislazione nelle materie della disciplina e del controllo dell'ingresso nel territorio federale e dell'uscita da esso, dell'immigrazione,

esclusiva dello Stato federale, con una parziale competenza amministrativa degli Stati federati, in modi non molto diversi da quello ora previsto nell'ordinamento italiano.

Invece in altri Stati federali (U.S.A.¹⁹, Germania²⁰, Svizzera²¹, Canada²², Australia²³, Brasile²⁴, Sudafrica²⁵ e India²⁶), su alcuni di tali aspetti (diversi da Stato a Stato) si prevede in

dell'allontanamento dal territorio dello Stato, dell'espulsione, dell'extradizione (art. 10.1, n. 3), del diritto civile e penale, delle istituzioni per la difesa della società contro delinquenti, persone corrotte o altrimenti pericolose (art. 10.1, n. 6), del mantenimento della sicurezza e dell'ordine pubblico (incluso il primo soccorso generico, ma esclusa la polizia di sicurezza locale), del diritto di associazione e di riunione, dello stato civile e dell'anagrafe, della polizia e della registrazione dei forestieri, di armi, munizioni ed esplosivi (art. 10.1, n. 7), della polizia fluviale e della navigazione (art. 10.1, n. 9), delle misure di sicurezza in materia di elettricità, miniere, foreste acque (art. 10.1, n. 10), delle misure di sicurezza in materia di sanità, ambiente, alimentazione (art. 10.1, n. 12), dell'organizzazione e comando della polizia federale e della gendarmeria federale, della disciplina dell'istituzione ed organizzazione di altri corpi di guardia, compreso il loro armamento e il diritto all'uso delle armi (art. 10.1, n. 14). Ai Lander spetta soltanto la legislazione e l'esecuzione in materia di polizia stradale e di polizia fluviale e della navigazione su acque interne (art. 11.1, nn. 4 e 6). Assai interessante e articolata è la disciplina prevista dall'art. 15 in materia di polizia locale e di sicurezza (che è definita come quella "parte della polizia di sicurezza che si riferisce all'esclusivo o prevalente interesse della comunità locale rappresentata dal Comune ed è tale da poter essere gestita dalla comunità all'interno dei suoi confini territoriali, come la tutela della pubblica decenza e la repressione dei rumori molesti"): la Federazione può controllare anche con ispettori federali la gestione di tali questioni ed eliminare le carenze riscontrate mediante direttive al Landeshauptmann. Si prevede l'obbligo per le disposizioni legislative dei Lander in tema di cinema, teatro e pubblici spettacoli, rappresentazioni e divertimenti di attribuire alla competenza territoriale di autorità federali di polizia almeno la sorveglianza delle manifestazioni (escluse le questioni tecniche, edilizie ed antincendio), nonché la partecipazione in prima istanza alla concessione di autorizzazioni che siano previste da tali leggi. Leggi concordanti federali e del Land interessato possono infine attribuire ad autorità federali di polizia nell'ambito della loro sfera territoriale di competenza poteri esecutivi in tema di polizia stradale esclusa la polizia stradale locale, e in tema di polizia fluviale e della navigazione su acque interne. Gli artt. 78a, 78b, 78c regolano l'autorità di polizia della Federazione con un sistema amministrativo gerarchico accentrato nel Ministro federale degli interni. In particolare è interessante la soluzione dell'art. 78b nel quale si prevede che il Ministro federale degli interni nomina il direttore della polizia di ogni Land in accordo con il Landeshauptmann, mentre il Ministro federale degli interni deve comunicare a quest'ultimo ogni indicazione importante per la politica dello Stato o determinante per mantenere la pace, l'ordine e la sicurezza pubblica in tutto il Paese, indicazioni che lo stesso comunica al diretto della polizia del Land. L'art. 78d regola l'istituzione di corpi di guardia comunali a cui sono demandati incarichi di polizia. Infine l'art. 118.3 attribuisce espressamente ai comuni nella propria sfera di attività la competenza relativa alla polizia locale, alla polizia degli spettacoli, alla polizia stradale locale, alla polizia delle strade, alla polizia locale dei mercati, alla polizia sanitaria locale ed in particolare ai servizi di aiuto e salvataggio e ai servizi mortuari e cimiteriali, alla polizia del buon costume, alla polizia edilizia locale, alla polizia locale antincendio; l'art. 118.6 consente ai comuni di emanare ordinanze di polizia locale.

- 15) Il testo della Costituzione belga coordinato e rinumerato, adottato il 17 febbraio 1994, si limita a prevedere che la legge (federale) regola l'organizzazione e le attribuzioni della gendarmeria (art. 184) e attribuisce ai consigli provinciali e comunali tutto ciò che è di interesse provinciale o comunale (art. 162. 2°) e stabilisce le eccezioni al godimento da parte dello straniero che si trovi sul territorio belga della protezione accordata alle persone e alle cose (art. 191).
- 16) Nella Costituzione della Federazione di Russia del 12 dicembre 1993 sono di competenza della Federazione la regolamentazione e la difesa dei diritti del cittadino, la difesa e la sicurezza, il regime e la difesa dei confini (art. 71), anche se si prevede che tali materie insieme a quelle della protezione civile e della sanità pubblica siano competenza comune della Federazione e dei soggetti della Federazione (art. 72) e la legge federale regola le restrizioni da applicarsi agli stranieri alla parità di trattamento con i cittadini (art. 62), mentre il diritto d'asilo è sì regolato dalle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute (art. 63), ma la decisione sulla concessione dell'asilo politico spetta al Presidente della Federazione (art. 89). In ogni caso si prevede che spetta al Governo della Federazione adottare le misure per garantire la legalità, i diritti e le libertà dei cittadini, per la tutela della proprietà e dell'ordine pubblico, per la lotta contro la criminalità (art. 114.1 lett. f).
- 17) Nella Costituzione argentina del 1998 spetta alla competenza del Congresso nazionale il potere di provvedere alla sicurezza delle frontiere (art. 75, n. 16) e alla promozione dell'immigrazione per il benessere del Paese (art. 75, n. 18).
- 18) La Costituzione spagnola riserva allo competenza esclusiva dello Stato la legislazione in materia di immigrazione, condizione degli stranieri e diritto d'asilo (art. 149, n. 2), in materia di armi ed esplosivi (art. 149.1, n. 26) e in materia di pubblica sicurezza, fatta salva la possibilità per le Comunità autonome di istituire servizi di polizia nella forma dei rispettivi statuti e sulla base del disposto di una legge organica (art. 149.1, n. 29).
- 19) Negli Stati Uniti d'America in base all'art. I, sez. 8 della Costituzione federale sul regolamento del commercio tra le nazioni e sulla concessione della cittadinanza fu riconosciuto come potere esclusivo del Congresso quello di ammettere o non ammettere sul territorio dell'Unione sudditi e cittadini di altri Stati (cfr. *Anderson v. City of New York*, 1875). Sulla base del X emendamento (che riserva agli Stati membri o al popolo i poteri non delegati dalla Costituzione agli Stati Uniti) e del XIV, sez. 1 emendamento alla Costituzione USA che vieta agli Stati membri di privare qualsiasi persona di vita, libertà e proprietà *without process of law* e di privarla dell'eguale protezione della legge, si attua una particolare competenza concorrenti tra Unione e Stati federati in materia di sicurezza, polizia, diritto penale, sorta anche grazie alla giurisprudenza della Corte suprema. Essa sulla base delle due *process of law clause* e *equal protection clause* previste nel XIV emendamento e della *interstate commerce clause*, riconosce che gli Stati membri sono titolari di un generale *police power* che consente loro di regolare e limitare le situazioni giuridiche dei soggetti per proteggere sicurezza, salute, buoni costumi e benessere delle collettività loro affidate, e ritiene ragionevoli regolamenti di attività commerciali locali adottati dagli Stati membri nell'esercizio del loro *police power* per la tutela della salute, della sicurezza, della moralità, del benessere pubblico purchè non contrastino con leggi federali che specificamente il Congresso abbia adottato su tali aspetti. Sul punto cfr. da ultimo, per tutti, G. BOGNETTI, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, I – *La Costituzione liberale*, cit., p. 131, 196 e 199.

parte una potestà esclusiva dello Stato federale e in parte una potestà concorrente tra Stato federale e Stati federati.

In secondo luogo la vaghezza delle “etichette” costituzionali di tali materie costituisce un argine assai basso all’invasione dell’autonomia legislativa delle Regioni da parte dello Stato²⁷.

- 20) La legge fondamentale tedesca da un lato prevede (cfr. art. 73 nn. 1, 2, 3, 5, 10) la legislazione esclusiva federale in materia di protezione civile, di immigrazione, di estradizione, di traffico aereo e delle ferrovie federali, di protezione dei confini, in materia di collaborazione del Bund e dei Lander alla polizia criminale, alla difesa dell’ordinamento federale liberal-democratico e della stabilità e della sicurezza del Bund o di un Land, alla difesa contro iniziative nel territorio federale che, attraverso l’uso della forza o azioni orientate in tal senso pregiudichino interessi esteri della Repubblica federale di Germania e in materia di istituzione di un ufficio federale di polizia criminale e di lotta alla delinquenza internazionale (per ciascuno dei quali l’art. 87.1 prevede la facoltà per la legge federale di istituire appositi uffici federali), e dall’altro lato prevede (art. 74 nn. 1, 2, 3, 4, 4a, 6, 19, 20, 21, 22, 23) la legislazione concorrente in materia di diritto civile e penale, stato civile, diritto di riunione e di associazione, diritto di soggiorno e di residenza degli stranieri, disciplina in materia di armi ed esplosivi, problemi relativi ai profughi e agli espulsi, protezione degli alimenti, navigazione marittima, traffico stradale, ferrovie. L’art. 91 prevede altresì che in caso di difesa da pericoli che minaccino il Bund o un Land ogni Land può chiedere aiuto alle forze di polizia di altri Lander e alla polizia federale di confine e il Governo federale può sottoporre alle proprie istruzioni la polizia di tale Land e le forze di polizia di altri Lander e può impegnare le unità della polizia federale di confine.
- 21) Nella Costituzione federale della Confederazione svizzera del 18 aprile 1999 si prevede da un lato (art. 57) che “nell’ambito delle loro competenze, la Confederazione e i Cantoni provvedono alla sicurezza del Paese e alla protezione della popolazione” e “coordinano i loro sforzi nel settore della sicurezza interna”, dall’altro lato si prevede però la competenza esclusiva della Confederazione in materia di protezione civile (art. 61), di sicurezza e circolazione stradale (art. 82), di circolazione ferroviaria, navale e aerea (art.87), di produzione e vendita dell’alcool (art. 105), di giochi d’azzardo (art. 106), di armi e materiale bellico (art. 107), di entrata, dimora, domicilio degli stranieri e di concessione dell’asilo (art. 121) e soprattutto si prevede (artt. 101 e 173) che il Consiglio federale e l’Assemblea federale possano prendere provvedimenti a tutela non soltanto della sicurezza esterna, ma anche della sicurezza interna.
- 22) In Canada il *Constitution Act* del 1867 da un lato prevede (sez. 91, nn. 7, 27, 27) la potestà legislativa nazionale in materia di immigrazione, di *militia* e di diritto penale, ma dall’altro lato prevede (sez. 95) che la legge federale può disciplinare l’immigrazione in una o in tutte le Province e che ogni Provincia può prevedere leggi in materia di immigrazione in quella provincia che si applicano purchè non incompatibili con la legislazione federale.
- 23) La costituzione australiana del 1988 da un lato prevede che il Parlamento della Federazione abbia potestà legislativa in materia di cittadinanza e stranieri, di immigrazione, di *influx of criminals*, (art. 51, xiv, xxvii, xxviii) e ciò comporta che l’eventuale legge federale prevale sulla legislazione degli Stati membri con essa incompatibile (art. 109), e dall’altro lato prevede che la Federazione deve proteggere gli Stati membri da invasioni e, a richiesta dei Governi degli Stati membri, contro la violenza interna (art. 119), fermo restando che gli Stati membri non possono mantenere o istituire corpi armati o navali senza l’autorizzazione del Parlamento della Federazione (art. 114).
- 24) Nella costituzione federale brasiliana del 1988 si prevede (art. 22. XIII, XV, XXII) la potestà legislativa federale esclusiva in materia di nazionalità, cittadinanza, immigrazione, estradizione ed espulsione degli stranieri, competenza della polizia federale e della polizia federale delle autostrade, mentre si prevede una potestà concorrente in materia di organizzazioni, diritti e doveri della polizia civile (art. 24. XVI) e si configura (art. 144) un sistema di pubblica sicurezza al quale concorrono la polizia federale, la polizia stradale federale, la polizia ferroviaria federale, la polizia di ogni Stato e i corpi dei vigili del fuoco, nonché eventuali corpi di polizia municipale.
- 25) Nelle sezioni 205-209 della Costituzione della Repubblica di Sud Africa del 1997 si istituisce un Servizio di polizia del Sudafrica strutturato su base nazionale e provinciale, dipendente rispettivamente dal Governo nazionale e dal Governo di ogni provincia e diretto da un commissario nazionale e da Commissari provinciali; si prevede che spetti al Presidente della Repubblica nominare un Ministro per la Polizia ed un Commissario nazionale, il quale nomina, d’intesa con il membro del Governo di ogni provincia competente per il settore, i Commissari provinciali. Si prevede che la necessaria cooperazione tra le forze di polizia sia attuata a livello nazionale da un Comitato formato dal Ministro nazionale per la polizia e dai competenti membri dei governi provinciali e da un Comitato formato dal commissario nazionale e da quelli provinciali. Si prevede infine che gli enti locali organizzino forze di polizia con stazioni dislocate sul territorio sotto la sorveglianza del membro del competente Governo provinciale. In ogni caso in base alla sez. 44.2 il Parlamento nazionale ha facoltà di intervenire quando è necessario per mantenere la sicurezza nazionale. Così, in base alla scheda allegata alla stessa Costituzione, si attribuisce alla competenza concorrente delle province la legislazione in materia di polizia e di circolazione stradale, salvo che nei casi in cui vi possa più adeguatamente provvedere la legislazione federale o la legge federale sia necessaria per la salvaguardia della sicurezza nazionale o la legge provinciale danneggi la sicurezza di un’altra Provincia o dell’intero Paese (sez. 146 della stessa Costituzione).
- 26) La costituzione dell’Unione Indiana del 1947, più volte modificata, nella scheda VII allegata all’art. 246 prevede sia la potestà legislativa esclusiva dell’Unione in materia di sviluppo di una forza armata interna capace di sopperire alle esigenze a cui non riescano a provvedere autonomamente gli Stati, di immigrazione, di visti e passaporti, di cittadinanza, di stranieri ed espulsione, di detenzione preventiva per motivi concernenti la sicurezza dell’India, sia la potestà esclusiva di ogni Stato membro in materia di ordine pubblico, salvo quando debbano intervenire le forze armate federali o forze federali di sicurezza, di polizia, inclusa la polizia ferroviaria e quella di villaggio. Vi è poi una potestà concorrente che riguarda tra l’altro le materie del diritto penale, della procedura penale, della carcerazione preventiva di persone per ragioni connesse con il mantenimento dell’ordine pubblico o della sicurezza di uno Stato membro.
- 27) Per una critica all’astrattezza della tecnica di riparto delle materie tra Stato e Regioni e la sua prevedibile incapacità di tenuta davanti alla fluidità e mobilità degli interessi che fanno capo alle materie, cfr. A. RUGGERI, *Introduzione*, in *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, a cura di A. RUGGERI e G. SILVESTRI, Milano, 2001, p. 8-9.

Le denominazioni “ordine pubblico”, “sicurezza”, “immigrazione” possono alludere a contenuti assai vari e mutevoli nel tempo e si riferiscono a interessi la cui natura fluida può essere considerata dal legislatore statale nel modo più vario e a sua volta mutevole nel tempo e dunque si presta ad applicazioni così elastiche che esse possono costituire ulteriori titoli di intervento trasversale della legislazione dello Stato per penetrare nelle materie di competenza concorrente od esclusiva delle Regioni, così come accade per altre materie del comma 2 dell'articolo 117 Costituzione.²⁸

In terzo luogo tali materie possono configurarsi anche come dei compiti dei quali la Costituzione richiede che a livello legislativo si occupi soprattutto lo Stato e che a livello amministrativo si occupino i comuni e, secondo forme particolari di reciproco coordinamento, lo Stato e le Regioni.

2. L'ordine pubblico entra nella Costituzione.

Circa la materia “ordine pubblico” è doverosa un'osservazione preliminare: con la legge costituzionale n. 3/2001 l'ordine pubblico entra nel testo della Costituzione.

E' noto invece che i costituenti avevano volutamente escluso dal testo costituzionale la nozione di ordine pubblico nel timore che l'elasticità e la vaghezza dei suoi contenuti consentissero di introdurre in via legislativa o amministrativa limitazioni all'esercizio dei diritti fondamentali della persona e avevano perciò preferito prevedere per taluno di tali diritti limitazioni fondate su motivi apparentemente più precisi cioè su accezioni più circostanziate dell'ordine pubblico rivolte ad evitare che la compresenza e il contatto tra più persone diano luogo ad un disordine materiale che mette a repentaglio la pace, la tranquillità, l'incolumità, la sicurezza fisica delle persone²⁹.

Occorre ricordare tali specifici limiti perché la loro previsione nella Costituzione consente di precisare il contenuto delle materie dell'ordine pubblico e della sicurezza e indica precisi aspetti sui quali potrebbe incidere la competenza legislativa statale in base alla nuova norma costituzionale:

- a) la “sicurezza”, intesa quale limite apportionabile in via generale (e mai per motivi politici) dalla legge alla libertà di circolazione e soggiorno prevista dall'articolo 16, quale motivo comprovato per il quale le autorità hanno facoltà di vietare le riunioni in luogo pubblico ai sensi dell'articolo 17 e quale limite allo svolgimento della libertà di iniziativa economica privata ai sensi dell'articolo 41, comma 2;
- b) la “incolumità pubblica”, intesa quale motivo che la legge speciale può porre a fondamento di accertamenti ed ispezioni che limitino la libertà di domicilio ai sensi dell'articolo 14, comma 3 e quale motivo comprovato in presenza del quale le autorità hanno facoltà di vietare le riunioni in luogo pubblico ai sensi dell'articolo 17;
- c) la “sanità”, intesa quale limite apportionabile in via generale dalla legge alla libertà di circolazione e soggiorno prevista dall'articolo 16 e quale motivo che la legge speciale può

28) Sul punto cfr. T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, VI^e ed., Milano, 2002, p. 208. G. FALCON, *Il nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *L. Regioni*, 2001, p. 5 riferisce l'espressione “titolo di legittimazione sostanzialmente trasversale alla materie” alle lettere m) e p) del comma 2 dell'art. 117 Cost. Lo stesso G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *L. Regioni*, 2001 aggiunge a tali materie trasversali la “tutela della concorrenza” e la “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”.

29) Cfr. G. CORSO, voce *Ordine pubblico (dir. pubbl.)*, in *Enc. dir.*, vol. XXX, Torino, 1980, p. 1063.

- porre a fondamento di accertamenti ed ispezioni che limitino la libertà di domicilio ai sensi dell'articolo 14;
- d) il “buon costume”, inteso quale limite alla libertà di culto garantita dall'articolo 19 e quale limite alla libertà di manifestazione del pensiero garantita dall'articolo 21;
 - e) la pacificità e l'assenza di armi, intesi quali limiti generali alla libertà di riunione garantita dall'articolo 17;
 - f) il divieto di associazioni segrete e di organizzazioni politiche di carattere militare e la ricostituzione del partito fascista, intesi quali limiti alla libertà di associazione garantita dall'articolo 18.

Vi è poi la previsione negli articoli 13 e 14 della Costituzione di una “autorità di pubblica sicurezza” abilitata ad adottare provvedimenti provvisori limitativi della libertà personale e della libertà di domicilio nei casi eccezionali di straordinaria necessità ed urgenza tassativamente indicati dalla legge.

Si prevede altresì la “sicurezza nazionale” quale motivo di scioglimento anticipato del Consiglio regionale o di rimozione del Presidente della Giunta regionale ai sensi dell'articolo 126, comma 1, della Costituzione.

A tali elementi la legge costituzionale n. 3/2001 aggiunge il “pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica” che è uno dei presupposti previsti dal nuovo comma 2 dell'articolo 120 della Costituzione, in presenza dei quali il Governo ha facoltà di sostituirsi a organi regionali e locali secondo le procedure stabilite dalla legge statale nel rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione.

La materia dell'ordine pubblico e della sicurezza può però ritenersi comprensiva non soltanto dei predetti limiti e istituti posti alle libertà costituzionali, ma anche di ulteriori aspetti.

Infatti è noto che malgrado il costituente si fosse limitato a prevedere le citate accezioni specifiche dell'ordine pubblico, la giurisprudenza della Corte costituzionale, ampiamente criticata dalla dottrina³⁰, ha affermato che il limite dell'ordine pubblico deve ritenersi comunque implicito nel sistema costituzionale, tanto che la tutela dell'ordine pubblico non può cedere di fronte ai diritti costituzionalmente protetti quando questi siano esercitati in modo da compromettere altri beni e diritti pubblici individuali³¹ e, a parte qualche ambiguità, l'ha fatto consistere nella nozione di ordine pubblico materiale, che tradizionalmente è inteso come il complesso delle condizioni che assicurano la tranquillità e la sicurezza materiale di tutti i cittadini, anche perché l'ordine pubblico ideale appare comunque incompatibile con il principio pluralista che caratterizza la forma di Stato democratico prevista dalla Costituzione.

La nozione di ordine pubblico elaborata dalla giurisprudenza costituzionale e consolidata dalla Corte costituzionale con la sentenza 3 novembre 1988, n. 1013, sembra essere legittimata a livello legislativo proprio con il più recente conferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni in materia di polizia amministrativa regionale e locale.

30) Sul concetto di ordine pubblico cfr. L. PALADIN, voce *Ordine pubblico*, in *Nss. Dig. it.*, vol. XIII, Torino 1965, p. 105 ss. (che sottolinea quante siano le nozioni di ordine pubblico, variabili nelle singole discipline o settori normativi); A. PACE, *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, in *Arch. giur.*, 1963, p. 111 ss.; A. PACE, *Ordine pubblico, ordine pubblico costituzionale, ordine pubblico secondo la Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1971, p. 1777 ss.; A. CERRI, *Ordine pubblico costituzionale ordine pubblico internazionale nelle recenti sentenze della Corte*, in *Dalle decisioni della Corte cost. alla revisione del Concordato* (tavola rotonda di Trieste 1983), Milano 1986, p. 79 ss.; G. CONSO, *Diritti civili e ordine pubblico*, in *Attualità ed attuazione della Costituzione*, Bari 1979, p. 207 ss.; F. GAMILLSCHIEG, *Ordine pubblico e diritti fondamentali*, in *Il diritto internazionale al tempo della sua codificazione. Studi in onore di R. Ago*, Milano 1987, IV. Sull'ordine pubblico quale limite alle situazioni giuridiche soggettive cfr. P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova 1953, p. 116 ss. e *La libertà di espressione del pensiero e le notizie false, esagerate e tendenziose*, in *Foro it.*, 1972 (nota a Corte Costituzionale, sentenza n. 19/1962).

31) Corte Costituzionale, sentenza 8 luglio 1971, n. 168, in *Giur. cost.*, 1971, p. 1774.

Infatti l'articolo 159, comma 2, del decreto legislativo n. 112/1998 prevede che l'ordine pubblico deve essere "inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale". Si tratta peraltro di una nozione di ordine pubblico che da un lato sembra non coincidere esattamente con l'ordine pubblico materiale e che dall'altro lato quasi riproduce la nozione indicata nella citata sentenza, anche se è doveroso ricordare che quest'ultima individuò nella Costituzione e nelle leggi ordinarie il riferimento nel quale si devono reperire quei "beni giuridici fondamentali" e "interessi pubblici primari".

Di fronte ad una simile flessibilità ed indeterminatezza della nozione di ordine pubblico si impone una sua interpretazione restrittiva per evitare di svuotare di senso il nuovo assetto costituzionale delle funzioni legislative e amministrative attribuite ad enti diversi dallo Stato. E l'esigenza di una simile interpretazione restrittiva si ricava anche sulla base delle recenti affermazioni della Corte Costituzionale che ha dichiarato che la predetta definizione legislativa nulla aggiunge alla tradizionale nozione di ordine pubblico e sicurezza pubblica tramandata dalla giurisprudenza costituzionale "nella quale la riserva allo Stato riguarda le funzioni primariamente dirette a tutelare beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume primaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento. E' dunque in questo senso che deve essere interpretata la locuzione "interessi pubblici primari" utilizzata nell'articolo 159, comma 2: non qualsiasi interesse pubblico alla cui cura siano preposte le pubbliche amministrazioni, ma soltanto quegli interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile. Una siffatta precisazione è necessaria ad impedire che una smisurata dilatazione della nozione di sicurezza e ordine pubblico si converta in una preminente competenza statale in relazione a tutte le attività che vanificherebbe ogni ripartizione di compiti tra autorità statali di polizia e autonomie locali."³²

Peraltro è evidente che la sentenza della Corte pur enunciando l'esigenza di un'interpretazione restrittiva della nozione di ordine pubblico lascia aperto il problema dell'individuazione del "bene che assume primaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento" e degli "interessi essenziali al mantenimento di un ordinata convivenza civile".

In ogni caso la nuova norma costituzionale può ritenersi recettiva del consolidato (e criticato) orientamento della Corte costituzionale che ha configurato l'ordine pubblico quale limite implicito per l'esercizio di tutte le libertà costituzionali. Infatti se si ritiene che i concetti di sicurezza, incolumità, sanità e tranquillità siano componenti distinte e collegate dell'ordine pubblico³³ si deve ritenere che la materia dell'ordine pubblico si riferisca senz'altro ai limiti indicati nelle norme costituzionali sopra ricordate e tuttavia l'avvenuta introduzione nel testo costituzionale di tale materia consente al legislatore statale di prevedere l'ordine pubblico quale limite per l'esercizio dei diritti costituzionalmente garantiti, anche nei casi in cui manchi in tal senso un'espressa previsione costituzionale. Peraltro da una analisi attenta e realista della vasta e criticata giurisprudenza costituzionale³⁴ può trarsi la conclusione che nel vigente sistema costituzionale l'ordine pubblico in accezioni diverse da quelle specificamente previste dalla Costituzione può consistere soltanto in quelle limitazioni all'esercizio di diritti costituzionalmente garantiti previste dalla legge con misure adeguate e proporzionali all'esigenza di regolare i luoghi, i modi e i mezzi con i quali più persone possano pacificamente

32) Così Corte Costituzionale, sentenza. 12-25 luglio 2001, n. 290.

33) Cfr. C. LAVAGNA, *Il concetto dell'ordine pubblico alla luce delle norme costituzionali*, in *Dem. dir.*, 1967, p. 359 ss., e ora ripubblicato in *Ricerche sul sistema normativo*, Milano, 1985, p. 129-130.

34) Cfr., per tutti, G. CORSO, voce *Ordine pubblico nel diritto amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. IV, Torino, 1995, p. 441.

esercitare il medesimo diritto, magari contemporaneamente, o all'esigenza di contemperare l'esercizio di più e diversi diritti costituzionalmente garantiti ovvero all'esigenza di contemperare l'esercizio di diritti costituzionalmente garantiti con la protezione di interessi costituzionalmente rilevanti o con l'adempimento di obblighi costituzionali. Una simile nozione di ordine pubblico consente la restrizione dell'esercizio delle libertà costituzionali non quando esso è dissonante rispetto ai valori costituzionali, ma soltanto nei casi in cui tale comportamento comporti anche un pericolo concreto ed attuale per l'ordine pubblico materiale.³⁵

Inoltre poiché l'«ordine pubblico» menzionato dalla nuova norma costituzionale è una materia e in quanto tale la definizione prevista dalla norma stessa non ne specifica il contenuto, ma attribuisce la competenza all'esercizio della potestà legislativa, si deve ritenere che essa alluda a tutte le tipologie di ordine pubblico come finora previste nella legislazione.

In tal senso l'ordine pubblico menzionato dal nuovo articolo 117 della Costituzione allude non soltanto all'ordine pubblico tipico del diritto pubblico o del diritto amministrativo, che attiene ai rapporti tra autorità e libertà³⁶, cioè a quello delineato nell'articolo 159 del decreto legislativo n. 112/1998, ma anche alla nozione di ordine pubblico tipica del diritto privato e a quella tipica del diritto internazionale privato.

Del resto l'ordine pubblico nella nozione tipica del diritto privato (in base all'articolo 1343 codice civile la contrarietà all'ordine pubblico è causa illecita di un contratto che lo rende perciò nullo) appartiene alla potestà esclusiva dello Stato in quanto è pertinente sia alle materie indicate della lettera h) dell'articolo 117 della Costituzione, sia alla materia dell'«ordinamento civile» della lettera l).

L'ordine pubblico nella nozione tipica del diritto internazionale privato - gli articoli 16, 64, 65, 66 della legge 31 maggio 1995, n. 218, prevedono l'inapplicabilità nell'ordinamento italiano della legge straniera i cui effetti siano contrari all'ordine pubblico e la non riconoscibilità di sentenze straniere le cui disposizioni producano effetti contrari all'ordine pubblico o di provvedimenti stranieri, anche di volontaria giurisdizione, che producano effetti contrari all'ordine pubblico - appartiene alla potestà legislativa esclusiva dello Stato in quanto è pertinente sia alle materie indicate della lettera h) dell'articolo 117, sia alla materia della politica estera e dei rapporti internazionali dello Stato indicate nella lettera a), ed è anche qualificabile alla stregua di principio fondamentale, la cui determinazione è riservata alla potestà legislativa dello Stato, nelle materie di legislazione concorrente, tra le quali vi sono i rapporti internazionali delle Regioni, il commercio con l'estero, le professioni.

3. La materia "sicurezza" e le materie affini.

La materia "sicurezza" prevista dalla lettera h) è di altrettanta difficile individuazione.

In proposito occorre ricordare la nota giurisprudenza della Corte Costituzionale che – seppur nell'ambito di una pronuncia sui motivi di incolumità e sicurezza previsti dall'articolo

35) Si vedano le acute e documentate analisi di M. MAZZAMUTO, *Poteri di polizia e ordine pubblico*, in *Dir. amm.* N. 3-4/1998, p. 455 ss., il quale ritiene inopportuno tipizzare eccessivamente la nozione di ordine pubblico con norme legislative preventive o repressive, che spesso appaiono inadatte alla complessità delle situazioni concrete da fronteggiare, e preferisce sottoporre l'esercizio dei poteri conferiti all'autorità di pubblica sicurezza ad un rigoroso controllo giurisdizionale circa la violazione di legge o l'eccesso di potere.

36) Cfr. G. CAIA, *L'ordine e la sicurezza pubblica*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. CASSESE, *Dir. amministrativo speciale*, Tomo I, Milano, 2000, p. 158.

17 della Costituzione - ha sempre affermato che deve essere esclusa l'interpretazione inammissibilmente angusta in base alla quale si ritiene che la sicurezza riguardi soltanto l'incolumità fisica, mentre sembra razionale e conforme allo spirito della Costituzione dare alla parola "sicurezza" il significato di situazione nella quale sia assicurato ai cittadini, per quanto è possibile, il pacifico esercizio di quei diritti di libertà che la Costituzione garantisce.³⁷

In generale però la sicurezza è concetto che allude ad una situazione psicologica correlata all'assenza di pericoli, alla quale l'ordinamento giuridico attribuisce rilevanza giuridica anche al fine di consentire alle pubbliche autorità la limitazione delle libertà individuali.³⁸

Tuttavia nel nuovo articolo 117 Costituzione non si riproduce la nozione - tipica della legislazione pre-costituzionale tuttora in vigore - di "sicurezza pubblica", intesa quale mezzo per il perseguimento dell'ordine pubblico materiale³⁹ e cioè intesa sia come materializzazione della sovranità dello Stato sul territorio, sia come bene pubblico a cui si debba accedere soltanto tramite l'esercizio di una potestà amministrativa prevalentemente discrezionale dello Stato⁴⁰ che ha il monopolio dell'uso della forza e delle armi, sia quale bene raggiungibile soltanto mediante un insieme di norme giuridiche previste a livello statale.

Ciò sembra alludere ad un significato più ampio della "sicurezza", intesa come oggetto e scopo di cui devono occuparsi tutti i pubblici poteri e che può essere assicurato dal legislatore statale.

Peraltro la "sicurezza" prevista dalla lettera h) del comma 2 dell'articolo 117 della Costituzione non coincide esattamente con la "sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni", cioè con la nozione legislativa di sicurezza pubblica prevista dall'articolo 159, comma 2, del decreto legislativo n. 112/1998, ma deve ricavarsi per sottrazione dagli altri casi in cui espressamente o implicitamente in base al nuovo articolo 117 della Costituzione la potestà legislativa riguarda direttamente o indirettamente la sicurezza in senso lato.

Il termine "sicurezza" appare più generale e perciò più onnicomprensivo sia rispetto alla denominazione di altre materie prevista dalle norme costituzionali che usano il sostantivo "sicurezza" associandolo ad altro termine (lo Stato e il lavoro), sia rispetto ad altre materie previste nel nuovo articolo 117 della Costituzione che nella tradizione legislativa italiana fanno parte della materia della sicurezza pubblica (armi, munizioni, esplosivi). Si può affermare che in tal caso si possono far valere conosciuti canoni interpretativi analoghi a quelli dall'articolo 14 delle disposizioni preliminari al codice civile, sicché la competenza prevista per una materia "speciale" prevale sulla competenza concernente una materia denominata in modo "generale".

Devono perciò ritenersi estranee alla materia "sicurezza" di cui alla lettera h) del comma 2 dell'articolo 117 - e sono perciò escluse dalle particolari forme di coordinamento tra Stato e Regioni che devono essere previste dalla legge statale ai sensi dall'articolo 118, comma 3, della Costituzione - sia altre materie pur sempre spettanti alla potestà legislativa esclusiva dello Stato e cioè, ai sensi della lettera d) del comma 2 dell'articolo 117, la "sicurezza dello Stato" e la materia "armi, munizioni ed esplosivi", sia la materia della "sicurezza del lavoro" sulla quale si esercita la potestà legislativa concorrente.

In primo luogo l'espressa attribuzione alla potestà legislativa esclusiva dello Stato della materia "armi, munizioni ed esplosivi" configura una riserva di legge statale circa

37) Così Corte Costituzionale, sentenza 23 giugno 1956, n. 2, in *Giur. cost.*, p. 561.

38) Cfr. A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*. Parte speciale, II^a ed., Padova, 1992, p. 285.

39) Cfr. S. FOA', voce *Sicurezza pubblica*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1999, p. 129.

40) E' l'accezione di "sicurezza pubblica" di G. LANDI, voce *Pubblica sicurezza*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVII, Milano, 1988, p. 923.

l'individuazione delle armi il cui uso è vietato nelle riunioni dall'articolo 17 della Costituzione e di quelle organizzazioni armate che si configurino quali organizzazioni con scopi politici vietate dall'articolo 18, e consente di prevenire il verificarsi di contenziosi con le Regioni circa l'impiego di esplosivi nelle cave e nelle miniere, la disciplina delle quali sembra oggi nella potestà legislativa esclusiva o concorrente delle Regioni. Resta comunque confermato il monopolio del legislatore statale circa l'individuazione dei casi e dei modi dell'uso delle armi e dei soggetti privati e pubblici (inclusi i corpi di polizia regionale o locale) abilitati a servirsene.

In secondo luogo si può osservare che anche il contenuto della materia "sicurezza dello Stato" appare piuttosto vago, ancorché essa sia accostata alla "difesa" e alle "forze armate", né è chiaro se essa comprenda o no quella incerta nozione di "sicurezza nazionale" che è invece rilevante per le ipotesi previste dall'articolo 126 della Costituzione di scioglimento del Consiglio regionale o di rimozione del Presidente della Giunta regionale.⁴¹ In ogni caso la sicurezza nazionale è concetto relazionale, che si può definire cioè soltanto in riferimento ad una nozione in negativo, ovvero all'assenza di pericoli o minacce che possono provenire allo Stato, nei suoi elementi costitutivi e nei suoi interessi primari,⁴² o, più in generale, a tutto ciò che "involge il supremo interesse della sicurezza dello Stato nella sua personalità internazionale, cioè l'interesse dello Stato-comunità alla propria integrità territoriale, alla propria indipendenza e, al limite, alla stessa sua sopravvivenza".⁴³ La sicurezza, in quanto sintesi di conservazione della stabilità del sistema istituzionale e di sviluppo ordinato della collettività nazionale in conformità con i principi costituzionali, è stato considerato in dottrina⁴⁴ il massimo valore giuridico tutelato, perché soltanto l'esigenza di sicurezza si può configurare come causa o origine di fenomeni consociativi fra individui e collettività e come uno dei fini essenziali ed esclusivi dello Stato.⁴⁵

Una simile nozione di sicurezza nazionale richiama la labilità di ogni presunta differenziazione tra sicurezza esterna e sicurezza interna dello Stato,⁴⁶ nozioni che si distinguono tra di loro soltanto per la differente provenienza (dall'interno o dall'esterno dello

41) La dottrina è divisa circa la nozione di "sicurezza nazionale" rilevante ai fini dell'art. 126 della Costituzione, L. PALADIN, *Diritto regionale*, V^o ed., Padova, 1992, p. 460-461 riteneva che in tali casi venga in gioco la tutela dell'ordine pubblico materialmente inteso e una situazione di potenziale o attuale turbamento della pace di quella Regione o di pericolo per l'integrità territoriale del Paese per superare la quale si renda indispensabile o opportuna la rinnovazione anticipata del rispettivo Consiglio: perciò si tratterebbe di ipotesi limite quali quelle della guerra interna o della guerra internazionale. Già in passato però vi era chi (C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, p. 988) riteneva che nella nozione di "sicurezza nazionale" possano rientrare anche interessi inerenti ad es. all'igiene e salute pubblica ed in genere esigenze di salvaguardia di beni essenziali dell'intera comunità nazionale. Per S. BARTOLE, *L'ordinamento regionale*, cit., p. 154 la "sicurezza nazionale" si configura come una sorta di clausola generale di salvaguardia atta a consentire all'ordinamento di reagire alle situazioni più diverse ed imprevedibili di eccezione che sarebbe giustificabile soltanto se addebitabile ad una rottura della legalità ascrivibile ai titolari delle autonome istituzioni regionali. Peraltro F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano, 1979, p. 120 ss. per il quale l'elasticità della formula dell'art. 126 della Costituzione. non fa esplicito riferimento a situazioni in qualche modo imputabili al Consiglio. Contra E. GIZZI, *Lo scioglimento dei consigli regionali e l'amministrazione straordinaria delle Regioni*, Milano, 1966, p. 109, J. BUCCISANO, *Considerazioni in tema di scioglimento del Consiglio regionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1977, p. 1718, T. MARTINES, *Il consiglio regionale*, Milano, 1981, p. 212 ss., i quali ritenevano che le ragioni di sicurezza devono essere collegate all'attività o alla stessa durata in carica del Consiglio regionale. Più recentemente T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., p. 332 identificano le ragioni di sicurezza nazionale con situazioni nelle quali il Consiglio o il Presidente della Giunta abbiano favorito ovvero abbiano fatto poco o comunque non riescano ad arginare disordini e agitazioni che, ancorché concentrate in uno o in singoli territori regionali, minaccino la tranquillità o l'incolumità pubbliche dell'intera nazione.

42) Per una nozione analoga cfr. G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, Milano, 1971, p. 95 ss.

43) Così Corte Costituzionale, sentenza 24 maggio 1977, n. 86, in *Foro it.*, 1977, I, 1333.

44) G. DE VERGOTTINI, voce *Difesa*, in *Dizionario di politica* (a cura di N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO), Torino, 1990, p. 297-298.

45) Sulla difesa come fine esclusivo ed essenziale e come causa di ogni Stato cfr., per tutti (con ampia dottrina), G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, cit., p. 3 e ss.

46) Cfr. G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1959, V, p. 15 e ss.; G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, cit., p. 8 e ss.; S. LABRIOLA, *Difesa nazionale e sicurezza dello Stato nel diritto pubblico italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1979, p. 904 ss.

Stato) di ogni evento che possa minacciare la condizione di integrità dello Stato, anche se a volte le cause agenti dall'interno o dall'esterno dello Stato confluiscono in un'unica attività o in attività strettamente correlate.⁴⁷

Perciò la sicurezza dello Stato è materia che concerne sia l'individuazione dei beni e degli interessi irrinunciabili dello Stato, sia l'individuazione delle minacce o dei pericoli a tali interessi o beni, sia le misure da adottare per mantenere, sviluppare e difendere tali interessi, inclusa la predisposizione di eventuali apparati o i servizi per le informazioni e la sicurezza (militare e civile) dello Stato. Si tratta dunque da un lato di azioni all'estero in settori prevalentemente non militari, cioè in ambito politico, diplomatico, economico e finanziario (ad es. sicurezza dei rifornimenti energetici, protezione dei connazionali residenti all'estero, commercio con l'estero di materiale strategico, trasferimenti tecnologici ed aiuti economici ai paesi in via di sviluppo), dall'altro lato si tratta di misure preventive e repressive di quelle situazioni interne al territorio nazionale, le quali, anche con le armi, mettano in concreto e grave pericolo il funzionamento o la stessa sopravvivenza degli organi costituzionali e delle altre istituzioni della Repubblica.

Si può pertanto concludere che la materia "sicurezza dello Stato" include la sottomateria della "sicurezza delle istituzioni", la quale invece nel citato decreto legislativo n. 112/1998 si affianca alla sicurezza dei cittadini e dei loro beni, sottomaterie che devono ritenersi incluse nella materia "sicurezza". Peraltro la distinzione tra "sicurezza" e "sicurezza dello Stato" è ardua per ciò che concerne le misure preventive e repressive di associazioni segrete o di organizzazioni armate o politiche di carattere militare, allorché esse si prefiggano scopi di terrorismo o di sovversione dell'ordine costituzionale.

Circa il significato da dare alla materia "tutela e sicurezza del lavoro" la sicurezza può essere intesa in almeno due ampie accezioni. Secondo una prima accezione la sicurezza del lavoro può alludere alla conservazione di un rapporto di lavoro o comunque di un'attività lavorativa in corso di svolgimento e/o all'assicurazione di un reddito, alla riqualificazione professionale, alla mobilità guidata nel mercato del lavoro. Secondo una seconda accezione la sicurezza del lavoro può alludere all'igiene e alla sicurezza per i lavoratori e per i luoghi di lavoro.

Si può ritenere che l'inclusione, tra le materie di legislazione concorrente della "tutela e sicurezza del lavoro" si riferisca anzitutto alle misure di promozione dell'occupazione di cui all'articolo 4 della Costituzione e dunque alla gestione amministrativa del collocamento dei lavoratori (servizi per l'impiego, agenzie di mediazione e di lavoro temporaneo, tutela delle categorie protette, incentivi all'occupazione, orientamento, gestione dei licenziamenti collettivi), esclusa la formazione professionale che spetta ora alla potestà esclusiva della Regione.

Circa la sicurezza sul lavoro può ritenersi spettante alla potestà legislativa concorrente soltanto la disciplina delle attività amministrative di controllo e di vigilanza sulle condizioni relative all'igiene e alla sicurezza del lavoro e ciò può indubbiamente influire sull'assetto legislativo ed amministrativo delle funzioni ispettive sulle condizioni e i luoghi di lavoro, funzioni che finora erano disciplinate soltanto con legge statale. Invece la disciplina dei rimedi contro gli infortuni, la malattia, l'invalidità, la disoccupazione involontaria previsti dall'articolo 38 della Costituzione e la tutela della sicurezza sul lavoro afferisce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato sia per la parte in cui si prevedano prestazioni di previdenza sociale in

47) Su tali profili cfr. G. FERRARI, voce Stato di guerra (Diritto costituzionale), voce in Enc. dir., vol. XIX, Milano, 1970, p. 816 ss.; G. DE VERGOTTINI, op. ult. cit., p. 40 e ss.; F. MODUGNO e D. NOCILLA, voce Stato d'assedio, in Nss. Dig. it., vol. XIII, Torino, 1971, p. 273 e ss.

base alla lettera o) del comma 2 dell'articolo 117 della Costituzione (oltre che all'attribuzione allo Stato delle misure menzionate nel comma 4 dell'articolo 38 della Costituzione), sia per ciò che riguarda gli standard di sicurezza (oggi determinati sulla base degli obblighi derivanti da numerose e dettagliate norme comunitarie), i quali in quanto funzionali a definire la responsabilità contrattuale del datore di lavoro sembrano rientrare nella sottomateria del contratto e del rapporto di lavoro che pare compresa nella materia "ordinamento civile" della lettera l).

Premesso dunque che la "sicurezza dello Stato" e la "sicurezza del lavoro" devono sottrarsi alla materia "sicurezza" previste dalla lettera h) del comma 2 dell'articolo 117 della Costituzione, si pone infine il problema che in molte altre materie di competenza esclusiva o concorrente possono o devono essere previste misure attinenti alla "sicurezza delle persone e dei loro beni". Si pensi alle misure di sicurezza concernenti la materia prevista alla lettera s) del comma 2 dell'articolo 117 della Costituzione, cioè la "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", materia nella quale peraltro forme di coordinamento e di intesa sono comunque previste dalla legge statale ai sensi dell'articolo 118, comma 3 della Costituzione. Si pensi poi ad alcune materie che in base al nuovo comma 3 dell'articolo 117 della Costituzione appartengono alla potestà concorrente, ma la cui disciplina può prevedere misure (soprattutto preventive) direttamente attinenti alla tutela della sicurezza delle persone e dei loro beni (protezione civile, tutela della salute, alimentazione, porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia).

La compresenza della competenza statale esclusiva in materia di sicurezza prevista dalla lettera h), comma 2 dell'articolo 117 consente di affermare che nelle materie di potestà legislativa concorrente lo Stato dispone di potestà legislativa 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 è competente a prevedere non soltanto i principi fondamentali, ma anche norme di dettaglio.

Spettano dunque alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (che in tali ambiti spesso deve a sua volta conformarsi a norme comunitarie o internazionali) le norme direttamente concernenti la sicurezza delle opere pubbliche rispetto ai rischi alla sicurezza delle persone derivanti da incendi o da rischi geologici o naturali, la sicurezza della salute e dell'incolumità delle persone nella preparazione, nel commercio e nella somministrazione degli alimenti, la sicurezza dei mezzi di trasporto e delle infrastrutture nei porti, negli aeroporti, nella navigazione marittima e aerea, nelle ferrovie, nelle strade e autostrade e nella circolazione dei veicoli.

Si pensi altresì a materie che erano previste nel previgente testo dell'articolo 117 della Costituzione, come le "tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale" e la "viabilità di interesse regionale", le quali dopo l'entrata in vigore del nuovo articolo 117 sembrano spettare alla potestà legislativa esclusiva della Regione, nelle quali però vi è la potestà legislativa esclusiva dello Stato per gli aspetti direttamente concernenti la sicurezza delle persone (e dei loro beni) che usano tali mezzi di trasporto.

Perciò si può ritenere infondato il rilievo secondo cui nell'elenco delle materie di potestà esclusiva dello Stato mancherebbe la materia della circolazione stradale.⁴⁸ Poiché infatti in base all'articolo 120 della Costituzione le Regioni non possono comunque adottare provvedimenti che creino ostacoli alla circolazione delle persone, poiché inoltre ai sensi dell'articolo 16 della

48) Il rilievo è stato avanzato da A. D'ATENA, *Intervento*, in *La riforma dell'ordinamento regionale*, a cura di A. FERRARA, L. SCIUMBATA, Milano, 2001, p. 31.

Costituzione, le norme sulla circolazione stradale non possono che prevedere limiti alla libertà di circolazione improntati in generale a motivi concernenti la sicurezza e la sanità e, poiché tutte le norme sulla circolazione stradale, a cominciare dal codice della strada,⁴⁹ si ispirano proprio al principio della sicurezza delle persone, della sicurezza stradale e della sicurezza ambientale, si può concludere che sulla base della lettera h) del comma 2 del nuovo articolo 117 della Costituzione, le relative norme (che riguardano i criteri per la costruzione delle strade, la segnaletica, i veicoli, le regole di comportamento e le relative violazioni) devono essere comprese tra le materie attribuite alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, salvo quelle che, ancorché incluse in quel codice, in realtà riguardino i compiti di polizia amministrativa locale.

E' dunque evidente che la nozione di sicurezza strettamente intesa ha comunque una valenza più complessivamente "sociale", perché allude alla situazione psicologica in cui ognuno è persuaso che ogni eventuale evento minaccioso per sé, per la propria famiglia e per i propri beni possa essere efficacemente prevenuto e/o contrastato da solo tenendo un determinato comportamento ovvero ricorrendo all'aiuto di soggetti, misure o procedure previsti dai pubblici poteri. Sono componenti essenziali della sicurezza, sono dunque misure di tipo difensivo, ma anche di tipo propulsivo e di benessere,⁵⁰ perché si riferiscono anche alla promozione di una convivenza sociale, umana ed economica e alla individuazione, alla conoscenza e alla gestione (prevenzione, contenimento e contrasto) di ogni eventuale situazione oggettiva e soggettiva contenente elementi di disagio sociale o un rischio (criminale, idro-geologico, ambientale, "sociale", alimentare, da lavoro, dall'uso di mezzi di trasporto) che potrebbe comportare danni alla persona e ai suoi beni.

4. Le norme preventive e repressive a tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza e i diversi ambiti territoriali della sicurezza. La distinzione tra la rilevanza locale o nazionale degli aspetti della sicurezza e il potenziale ruolo dei regolamenti regionali delegati. Il ruolo delle leggi regionali sulle materie indirettamente funzionali alla sicurezza.

Le distinzioni fin qui illustrate dimostrano che le nozioni di "ordine pubblico" e "sicurezza" menzionate alla lettera h) del comma 2 del nuovo articolo 117 si riferiscono ad oggetti, aspetti e valori piuttosto distinti anche se correlati e dunque, a differenza di ciò che la

49) In proposito è emblematico proprio l'art. 1 (principi generali) del codice della strada approvato con il decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, nel testo modificato con il decreto legislativo 15 gennaio 2002, n. 9: "1. La sicurezza delle persone, nella circolazione stradale, rientra tra le finalità primarie di ordine sociale ed economico perseguite dallo Stato. 2. La circolazione dei pedoni, dei veicoli e degli animali sulle strade è regolata dalle norme del presente codice e dai provvedimenti emanati in applicazione di esse, nel rispetto delle normative internazionali e comunitarie in materia. Le norme e i provvedimenti attuativi si ispirano al principio della sicurezza stradale, perseguendo gli obiettivi: di ridurre i costi economici, sociali ed ambientali derivanti dal traffico veicolare; di migliorare il livello di qualità della vita dei cittadini anche attraverso una razionale utilizzazione del territorio; di migliorare la fluidità della circolazione. 3. Al fine di ridurre il numero e gli effetti degli incidenti stradali ed in relazione agli obiettivi ed agli indirizzi della Commissione europea, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti definisce il Piano nazionale per la sicurezza stradale. 4. Il Governo comunica annualmente al Parlamento l'esito delle indagini periodiche riguardanti i profili sociali, ambientali ed economici della circolazione stradale. 5. Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti fornisce all'opinione pubblica i dati più significativi utilizzando i più moderni sistemi di comunicazione di massa e, nei riguardi di alcune categorie di cittadini, il messaggio pubblicitario di tipo prevenzionale ed educativo".

50) Per un'accezione più ampia e socialmente orientata cfr. S. FOA', voce *Sicurezza pubblica*, cit. p. 136 e 142.

legislazione statale in vigore sembra prevedere, a livello costituzionale non costituiscono una endiadi.⁵¹

Occorre comunque ricordare che l'ordine pubblico e la sicurezza sono materie nelle quali l'intervento legislativo individua non soltanto i beni giuridici fondamentali che devono essere tutelati (anzi la loro individuazione avviene in primo luogo nelle norme costituzionali) o i livelli di sicurezza che devono essere sempre assicurati, ma anche le situazioni soggettive e oggettive contenenti i pericoli e i rischi che devono essere evitati e le misure preventive e repressive che devono essere adottate nei confronti di fatti e atti che comportino tali minacce.

La distinzione tra norme preventive e norme repressive ha indubbe conseguenze per l'individuazione e la ripartizione delle materie menzionate nell'articolo 117, comma 2, lettera h).

Le norme repressive a tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza possono consistere sia in misure ablatorie e in sanzioni amministrative, sia in sanzioni penali ed è ovvio che in tale ultimo caso la disciplina delle materie in questione appare comunque collegate alla materia dell'ordinamento penale prevista nella lettera l) del comma 2 dell'articolo 117. E ciò comporta che l'applicazione di eventuali norme penali a tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza non può essere oggetto del coordinamento tra Stato e Regioni previsto dall'articolo 118, comma 3, della Costituzione, il che pare conforme con la ratio della legge costituzionale n. 3/2001 che mantiene alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia delle norme penali⁵² e la funzione giurisdizionale che le deve applicare.

Circa le norme preventive a tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza occorre ricordare che esse possono consistere sia in misure di vigilanza e di prevenzione del compimento dei reati e degli illeciti amministrativi, sia in misure di natura strettamente amministrativa di regolazione di taluni comportamenti o di talune attività delle persone, dei gruppi e delle imprese che si ritengano pericolosi per l'ordine pubblico o comunque suscettibili di mettere in pericolo la sicurezza delle persone e dei loro beni. Tuttavia le considerazioni fin qui svolte circa le nozioni costituzionalmente orientate di ordine pubblico e di sicurezza fanno pervenire ad importanti conclusioni circa le norme preventive a tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza.

In primo luogo la potestà legislativa esclusiva dello Stato nelle materie dell'ordine pubblico e della sicurezza comporta che spetta soltanto alla legislazione statale la disciplina legislativa concernente i limiti alle libertà costituzionali menzionati negli articoli 14, 15, 16, 17, 18 e 21 della Costituzione, la definizione e i compiti dell'autorità di pubblica sicurezza menzionata negli articoli 13 e 14 e il limite della sicurezza posto dall'articolo 41 all'iniziativa economica privata. Perciò la previsione delle materie dell'ordine pubblico e della sicurezza contenute nell'articolo 117, comma 2, lettera h), consente di configurare tali limiti come coperti da una riserva di legge statale in parte implicita e in parte esplicitata dai divieti previsti per le Regioni dall'articolo 120.

In secondo luogo si deve osservare che da un lato l'inclusione delle "comunicazioni" tra le materie di potestà concorrente fa ritenere che la disciplina e i limiti della libertà di comunicazione prevista dagli articoli 15 e 21 della Costituzione debba ripartirsi tra i principi

51) A parere di G. CAIA, *L'ordine e la sicurezza pubblica*, cit., p. 160 le norme della legislazione amministrativa in vigore (artt. 1, 18, 20 e 24 della legge n. 121/1981) riportano le due locuzioni in maniera congiunta tanto da voler esprimere un unico concetto per mezzo di due termini correlati.

52) Per osservazioni critiche sulla scelta del revisore costituzionale di mantenere la statualità delle norme penali cfr. M. D'AMICO, *Competenza esclusiva statale in materia penale e riforma del titolo V della Costituzione*, in *Problemi del federalismo, Incontri di studio*, n. 5 -, Milano, 2001, p. 311 ss.

fondamentali stabiliti dalla legislazione statale e le norme delle leggi regionali, mentre dall'altro lato circa i diritti previsti dagli articoli 13, 14, 16, 17, 18, al legislatore statale spetta una disciplina esaustiva e non soltanto - come si potrebbe ritenere alla luce della lettera m) del nuovo comma 2 dell'articolo 117 - la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti tali diritti civili. Più precisamente, il legislatore statale è comunque il solo competente a disciplinare i contenuti dei limiti apposti a tali libertà, i modi e i mezzi per farli osservare e, in osservanza dei criteri indicati nel nuovo articolo 118 della Costituzione, le autorità a cui sono conferite le relative funzioni amministrative, ma ha la facoltà di delegare in tutto o in parte l'esecuzione o l'attuazione di tali norme statali ai regolamenti regionali, ferma restando la possibilità per la legislazione statale e regionale di intervenire per favorire l'esercizio di tali libertà in osservanza della sussidiarietà orizzontale (si pensi alla promozione delle attività di interesse generale svolte da enti privati in materia di sicurezza o di immigrazione).

In terzo luogo il legislatore statale può oggi ripensare la nozione di ordine pubblico e di sicurezza alla luce delle intervenute modifiche del Titolo V della Costituzione.

Infatti il legislatore statale può prevedere la natura, l'origine, gli effetti, la qualità e la quantità dei pericoli e delle lesioni che possono essere arrecati ai beni giuridici fondamentali da tutelare, alle persone e ai loro beni, ma nel far ciò, pur evitando di creare i presupposti per ipotizzare differenti scelte dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari tra le diverse collettività⁵³ e i diversi soggetti che formano la Repubblica ai sensi del nuovo articolo 114, comma 1, della Costituzione, potrebbe distinguere tra aspetti della sicurezza che hanno un rilievo o un interesse nazionale (che riguardi minacce e pericoli o atti e fenomeni criminosi aventi una pericolosità ed un'attitudine criminogena di rilevanza nazionale o internazionale) e aspetti della sicurezza che hanno un rilievo o un interesse regionale e/locale (che riguardi atti e fenomeni che, al di là della loro origine, hanno carattere e natura abituali e territorialmente circoscritti ad un determinato ambito regionale o locale o derivano dall'inefficiente funzionamento degli enti locali o dal disagio sociale derivante da situazioni circoscritte localmente e possono pregiudicare l'ordinata convivenza civile e la qualità della vita quotidiana delle persone che vivono in un determinato luogo).⁵⁴

Il legislatore statale nell'operare una simile distinzione è libero di scegliere, anche se dall'articolo 117, comma 2, si ricava implicitamente che i pericoli alla sicurezza non possono mai considerarsi di rilevanza meramente locale allorché concernono altre materie attribuite alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, come le armi, le munizioni, gli esplosivi, la difesa militare, la sicurezza delle istituzioni dello Stato, il sistema monetario e il sistema dei tributi statali, l'immigrazione, il diritto d'asilo, la condizione dei cittadini extracomunitari, la protezione dei confini nazionali, le dogane, la profilassi internazionale, la tutela della concorrenza e del risparmio, la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

53) Il pericolo che la funzione di polizia amministrativa regionale o locale diventasse la mera tutela e conservazione di una sorta di "ordine pubblico regionale e locale" era stato evidenziato durante i lavori preparatori dell'art. 159 del decreto legislativo n. 112/1998: sul punto cfr. M. PIANTEDOSI, sub *Articolo 159*, in *Lo Stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, a cura di G. FALCON, Bologna, 1998, p. 531.

54) Primi e timidi spunti in tal senso sono ricavabili dal recente tentativo di distinzione tra "pubblica sicurezza in senso stretto" identificata con l'ordine pubblico e "pubblica sicurezza in senso lato" ideato da L. MEZZETTI, *Polizia locale*, in *Dizionario giuridico delle autonomie locali*, a cura di L. Mezzetti, Padova, 1999, p. 843 e 849. Una simile prospettiva, ancorché non priva di ambiguità, sembrava trasparire altresì nel testo unificato del disegno di legge di riforma della legge 7 marzo 1986, n. 65 sulla polizia municipale, approvato il 7 febbraio 2001 dalla Commissione affari costituzionali dalla Camera dei deputati alla fine della XIII legislatura, nel quale si prevedeva che i comuni svolgessero "le attività di prevenzione e di repressione delle situazioni e dei comportamenti che possono pregiudicare la convivenza civile, il decoro dell'ambiente, la qualità della vita locale che non siano riservate alla competenza esclusiva delle forze di polizia dello Stato". Per un'esauriente ed aggiornata analisi delle possibili ed innovative prospettive delle politiche pubbliche della sicurezza a livello locale cfr. M. FIASCO, *La sicurezza locale*, Milano, 2001, p. 5 e ss.

La distinzione da parte del legislatore statale tra aspetti della sicurezza di rilevanza nazionale e aspetti di rilevanza regionale e locale appare comunque necessaria affinché l'allocazione tra Stato, Regioni ed enti locali delle funzioni amministrative che riguardano l'ordine pubblico e la sicurezza avvenga in modo conforme ai principi di sussidiarietà e di adeguatezza che ai sensi dell'articolo 118, comma 1, devono essere espressamente considerati dal legislatore al fine dell'attribuzione delle funzioni amministrative a enti diversi dal comune; e a tale nuova allocazione delle funzioni amministrative nelle materie dell'ordine pubblico e della sicurezza potrebbe corrispondere una nuova e diversa ripartizione delle funzioni tra i diversi corpi di polizia statale, regionale o locale.

Inoltre una distinzione come quella sopra ipotizzata è rilevante anche ai fini dell'esercizio della potestà regolamentare prevista dal nuovo comma 5 dell'articolo 117 della Costituzione, perché consente al legislatore statale di delegare in tutto o in parte al regolamento regionale la disciplina di attuazione o di dettaglio di norme concernente aspetti della sicurezza "di interesse regionale o locale", così conferendo alla potestà regolamentare della Regione il potere di prevedere misure e mezzi più specifici ed adeguati a prevenire e contrastare taluni rischi maggiormente presenti in talune zone o più sentiti dalla sicurezza della collettività insediata nel medesimo territorio della Regione, al fine di conservare e migliorare il livello della qualità della convivenza tra le persone ivi residenti e il loro benessere.⁵⁵ In tal caso le disposizioni legislative statali in materia di sicurezza di interesse locale dovrebbero contenere norme di principio e non di dettaglio e consentirebbero l'adozione di norme regolamentari regionali, le quali sarebbero diverse da Regione a Regione proprio perché emanate da soggetti differenti che sono legittimati in un atteggiamento e in scelte diversi delle collettività che rappresentano.⁵⁶

Eventuali norme regolamentari regionali delegate dalla legge statale non possono però disciplinare materie afferenti all'ordine pubblico e alla sicurezza per gli aspetti in cui norme costituzionali prevedano riserve relative di legge, in relazione ai quali la legge statale non preveda criteri e modi per l'esercizio della potestà regolamentare, ovvero riserve di legge statale o riserve assolute di legge.

Il regolamento regionale delegato ha dunque un ruolo politico-istituzionale che appare di "basso livello" e di subordinazione alla legislazione statale e ciò deve far interrogare sull'esistenza di un'altra fonte regionale più idonea a regolare aspetti di interesse regionale e locale concernenti la sicurezza. Infatti la considerazione che la sicurezza è un bene che dipende da condizioni soggettive ed oggettive che sono diverse da luogo a luogo e l'esigenza, sopra illustrata, di adottare una stretta interpretazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia "sicurezza", tale da evitare che tale materia svuoti di significato molte materie di potestà legislativa concorrente o esclusiva delle Regioni, devono far concludere che la competenza della legge regionale non sia estranea alla materia "sicurezza" intesa in senso lato.

Si deve cioè ritenere che la legge regionale (così come è avvenuto di recente in talune Regioni)⁵⁷ sia competente a regolare mezzi e strumenti di rilevanza meramente regionale o

55) S. FOA', voce *Sicurezza pubblica*, cit., p. 142 osserva che soltanto un'estensione di tipo sociale del concetto di sicurezza pubblica consente da un lato di distinguere la nozione da quella di ordine pubblico e dall'altro di mantenere un titolo legittimante all'intervento delle Regioni e degli enti locali.

56) Cfr. C. E. GALLO, *Le fonti del diritto nel nuovo ordinamento regionale*, cit., p. 118.

57) Cfr. L.R. Sicilia 13 settembre 1999, n. 20 "Nuove norme in materia di interventi contro la mafia e di misure di solidarietà in favore della vittime della mafia e dei loro familiari" (il cui art. 22 è stato però dichiarato costituzionalmente illegittimo da Corte Costituzionale, sentenza 5-13 marzo 2001, n. 55), L. R. Lombardia 21 febbraio 2001, n. 8 "Interventi regionali per la sicurezza nei comuni", L. R. Lazio 5 luglio 2001, 15 "Promozione di interventi volti a favorire un sistema integrato di sicurezza nell'ambito del territorio regionale".

locale che in modo indiretto e mediato concorrono ad assicurare il bene “sicurezza”, ma che concernono direttamente materie spettanti alla potestà legislativa concorrente o esclusiva della Regione, come la formazione professionale e la tutela e sicurezza del lavoro (ad es. formazione degli operatori della polizia locale, promozione di occasioni lavorative e di formazione o riqualificazione professionale per alcuni gruppi sociali che vivono in zone degradate o in situazione di forte rischio criminale e, nei limiti consentiti dalle norme statali sull'esecuzione delle pene, per i detenuti), i servizi sociali (ad es. forme di assistenza economica alle vittime della criminalità e ai loro familiari, misure di assistenza e reinserimento sociale delle persone dimesse dagli istituti penitenziari e di persone la cui presenza può creare pericoli concreti o presunti di insicurezza come i senza fissa dimora, le prostitute e i tossicodipendenti), le attività culturali e l'istruzione (ad es. iniziative di studio dei fenomeni che in ambito regionale e locale creano disagio sociale e sentimenti di insicurezza, promozione delle iniziative formative, anche all'interno delle scuole e delle università mirate all'educazione alla legalità e alla prevenzione delle attività criminali), le attività produttive (ad es. sostegni economici ad attività economiche o imprenditoriali che potrebbero ricorrere all'usura, incentivi economici per l'acquisto e la manutenzione dei dispositivi di sicurezza installati in taluni esercizi commerciali a rischio di essere oggetto di rapine o di furti), l'urbanistica e l'edilizia (ad es. costruzione di abitazioni e alloggi per persone senza fissa dimora, riqualificazione di zone urbane degradate, incentivi economici e strutturali per la costruzione di alloggi per gli appartenenti ai corpi di polizia e per i loro familiari, per l'acquisto di dispositivi di vigilanza fissa in luoghi molto frequentati o a rischio, per la maggiore illuminazione di luoghi urbani ritenuti insicuri).

5. L'esclusione della “polizia amministrativa locale” dalla potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza.

Il ripensamento da parte del legislatore statale delle nozioni di ordine pubblico e sicurezza, anche mediante la previsione di un'esplicita distinzione tra fenomeni, beni, eventi e rischi di rilevanza nazionale e quelli di rilevanza regionale o locale appare comunque necessario, anche alla luce dell'importante novità introdotta dalla legge costituzionale n. 3/2001, con la lettera h) del comma 2 dell'articolo 117 della Costituzione che esclude dalle materie “ordine e pubblico e sicurezza” la “polizia amministrativa locale”.

Quest'ultima previsione costituzionale pone infatti diversi interrogativi interpretativi e configura un sistema assai più complesso di quanto appare ad una prima lettura della nuova norma.⁵⁸

Anzitutto l'esclusione della polizia amministrativa locale dalle materie indicate nella lettera h) del comma 2 dell'articolo 117 può avere significati assai diversi tra di loro: può significare che la materia ha una sua autonoma consistenza e allora bisogna chiedersi se rientra tra le materie di potestà legislativa della Regione alla luce della competenza generale e residuale della legge regionale prevista nello stesso nuovo articolo 117, oppure può significare che la materia può essere intesa alla stregua di una delle “funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane” la cui disciplina spetta alla potestà legislativa dello Stato ai sensi dell'articolo 117 comma 2 lettera p), oppure può significare che la materia non ha una sua autonoma consistenza, ma soltanto una particolare attività che può concernere le funzioni

58) Una prima lettura degli effetti della revisione costituzionale sui servizi di polizia amministrativa locale e sulla funzione di polizia locale è quella di G. ROLLA, *Federalismo e polizia municipale. Considerazioni in margine alla legge costituzionale di riforma del titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 853 e ss.

amministrative attinenti a qualsiasi materia e dunque deve ritenersi che sia compresa nelle altre materie che sono oggetto del riparto delle funzioni legislative tra Stato e Regioni o che si riferisca ad un insieme di atti e provvedimenti amministrativi suddivisibile tra le diverse funzioni amministrative che le leggi statali e regionali possono ripartire tra Stato, Regioni ed enti locali.

Dalla nuova norma costituzionale si possono ancora ricavare altri elementi: l'esistenza implicita di una polizia amministrativa statale che potrebbe spettare alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, la possibilità che l'ipotetica potestà legislativa esclusiva delle Regioni riguardi soltanto la polizia amministrativa locale, la mancata previsione costituzionale esplicita di una polizia amministrativa regionale. Più in generale la norma potrebbe far ritenere che esista una "polizia amministrativa" che può e deve essere regolata dal legislatore (statale o regionale), al di là dei dubbi circa l'esistenza di un autonomo spazio concettuale alla polizia amministrativa rispetto all'attività amministrativa che erano stati espressi dalla dottrina sulla materia "polizia locale urbana e rurale" che nel previgente articolo 117 della Costituzione rientrava nelle materie di legislazione concorrente.⁵⁹

Occorre comunque individuare quale sia il contenuto della "polizia amministrativa locale".

L'evoluzione della natura dell'attività amministrativa fa ormai ritenere che le funzioni di polizia amministrativa siano assorbite nelle funzioni di gestione ordinaria dell'amministrazione.⁶⁰ Ciò sembra confermato dalla Corte Costituzionale quando ha affermato che il contenuto della polizia amministrativa si deve rinvenire nella regolazione limitativa e orientativa e nella vigilanza che si esplicano sull'attività dei privati mediante previsioni regolamentari (di obblighi, facoltà, modi procedurali, sanzioni amministrative) e mediante provvedimenti dispositivi concreti (di licenza, autorizzazione, concessione, revoca, decadenza, applicazione di sanzioni amministrative).⁶¹

La Corte riconobbe che la categoria della polizia amministrativa fu enucleata da un complesso di disposizioni precedenti che prevedevano funzioni definite di "polizia amministrativa" (essendo molte di esse esercitate in passato dagli organi dello Stato titolari delle funzioni di polizia in senso proprio, giudiziaria e di sicurezza, anche se sostanzialmente diverse) perché non assolvendo soltanto al compito della prevenzione (come la polizia di sicurezza) tendono – in presenza delle condizioni previste in astratto dalle leggi – a rendere possibili e lecite attività dei privati attraverso singole attribuzioni, quali le autorizzazioni, i permessi, le licenze ed anche i regolamenti.⁶²

Una simile nozione finisce col confondersi con la stessa attività amministrativa tipica di una forma di Stato democratico-sociale e perciò nel vigente ordinamento la nozione di polizia amministrativa sembra ormai riferirsi ad attività strumentali ed accessorie alla normale attività amministrativa, cioè a quelle "attività preventive e repressive primariamente dirette a tutelare la sicurezza delle attività materiali svolte da pubbliche amministrazioni e, più precisamente, a garantire che con lo svolgimento di dette attività, non si arrechino danni o pregiudizi alle persone o alle cose".⁶³

59) Cfr. G. CORSO, *Fine della polizia amministrativa?*, in *Giur. cost.*, 1990, p. 1006, nonché, in posizione diversa, S. MANGIAMELLI, *La polizia locale urbana e rurale: materia autonoma o potere accessorio e strumentale?*, in *Giur. cost.*, 1996, p. 457 ss.

60) Sul punto cfr., per tutti, A. CHIAPPETTI, voce *Polizia (dir. pubbl.)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIV, Milano, 1985, p. 130, 134-135, 153-157 e A. NOVA, voce *Polizia amministrativa*, in *Dir. disc. pubbl.*, vol., Milano, p. 316.

61) Corte Costituzionale, sentenza 30 giugno 1988, n. 740, in *Giur. cost.*, 1988, I, p. 3381.

62) Corte Costituzionale, sentenza 24-27 marzo 1987, n. 77, in *Giur. cost.*, 1987, p. 637.

63) Così Corte Costituzionale, sentenza 26 ottobre-3 novembre 1988, n. 1013, in *Giur. cost.*, 1988, p. 4846.

Recependo tale giurisprudenza costituzionale la più recente definizione legislativa di polizia amministrativa regionale e locale contenuta nell'articolo 159, comma 1, del decreto legislativo n. 112/1998 la identifica nelle "misure dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati ai 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, senza che ne risultino lesi o messi in pericolo i beni e gli interessi tutelati in funzione dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica".

L'esistenza di un'autonoma materia "polizia amministrativa locale" appare dunque smentita sia dalla più recente definizione legislativa di tale funzione, sia dalla più recente giurisprudenza costituzionale che conferma che essa deve ritenersi una funzione accessoria ai compiti spettanti alle Regioni e agli enti locali nelle materie di loro competenza, anche delegata.

Si deve pertanto concludere che la polizia amministrativa in sé considerata non costituisce una materia a sé stante, bensì un potere accessorio o strumentale alle altre materie, cioè uno tra i modi e tra i contenuti della disciplina delle pubbliche funzioni pertinenti alle altre materie oggetto del riparto di competenze tra Stato, Regioni ed enti locali, potere che dunque si può considerare già compreso sia nell'ambito della potestà legislativa statale o regionale concernente ciascuna di esse, sia nell'ambito della potestà regolamentare che spetta agli enti locali per disciplinare lo svolgimento delle funzioni loro proprie o conferite con legge statale o regionale. Dalla giurisprudenza costituzionale⁶⁴ si può poi ricavare che in generale, ai fini di comprendere se un determinato potere rientri nelle competenze di polizia amministrativa locale, occorre verificare se le funzioni di polizia amministrativa riguardino una materia di competenza (concorrente o esclusiva) della Regione e che gli interessi o i beni pubblici che devono essere tutelati con tali attività di polizia siano da considerare interni alla disciplina amministrativa di una materia e dunque strumentali all'esercizio delle funzioni spettanti alle Regioni e privi di una rilevanza specifica in relazione alla tutela dell'ordine pubblico.

Poiché la polizia amministrativa in sé considerata non si configura come una materia a sé stante si deve concludere che il significato dell'esclusione della polizia amministrativa locale dalle materie dell'ordine pubblico e della sicurezza riservate alla potestà legislativa statale esclusiva di cui alla lettera m) del comma 2 dell'articolo 117 non può essere quello di attribuire alla potestà legislativa esclusiva della Regione una generica materia denominata "polizia amministrativa locale", perché tale locuzione allude semmai a funzioni strumentali a singole materie e dunque anche ad altre e diverse materie per le quali alla Regione spetti comunque la potestà legislativa esclusiva.

Il significato dell'esclusione della polizia amministrativa locale dalle materie dell'ordine pubblico e della sicurezza deve perciò essere un altro, cioè quello di sottrarre alla potestà legislativa esclusiva dello Stato nelle materie dell'ordine pubblico e della sicurezza la disciplina di una funzione strumentale e accessoria a tali materie, cioè della polizia amministrativa locale. L'articolo 117 della Costituzione prevede dunque soltanto per le funzioni di polizia amministrativa locale relative alle materie dell'ordine pubblico e della sicurezza una deroga rispetto all'ordinario modo di allocare le funzioni di polizia amministrativa concernenti tutte le altre materie oggetto del riparto delle competenze legislative. Poiché la polizia amministrativa allude al contenuto di un particolare modo di disciplina delle funzioni amministrative, tale speciale assetto non può non essere in qualche modo collegato anche alle speciali forme di

64) Cfr. Corte Costituzionale, sentenza 25 febbraio 1988, n. 218, in *Giur. cost.*, 1988, p. 854.

coordinamento tra Stato e Regione prevista proprio soltanto per tali materie nel nuovo comma 3 dell'articolo 118 della Costituzione.

Perciò in materia di ordine pubblico e sicurezza allo Stato spetta la potestà legislativa esclusiva circa la funzione di polizia amministrativa soltanto se si tratti di polizia amministrativa statale, ma non allorché si tratti di polizia amministrativa locale e ciò comporta diverse conseguenze.

Preliminarmente si può condividere l'opinione espressa in passato secondo la quale l'aggettivo "locale" posto a fianco del sostantivo "polizia" abbia un significato proprio, bensì sia un sinonimo di volta in volta delle espressioni "polizia comunale", "polizia provinciale" e "polizia regionale" a seconda degli aspetti di cui si tratta.⁶⁵

In primo luogo la legge statale è la sola fonte competente ad individuare pericoli o minacce all'ordine pubblico o alla sicurezza che derivino da rischi o comportamenti che abbiano rilevanza locale, salva la facoltà consentita al legislatore statale dal nuovo articolo 117, comma 5, di delegare alle Regioni la potestà regolamentare in merito, e fermo restando che dall'articolo 117, comma 2, si ricava implicitamente che i pericoli alla sicurezza non possono mai considerarsi di rilevanza locale se concernono una delle altre materie nelle quali lo Stato dispone della potestà legislativa esclusiva.

La prevenzione e repressione dei pericoli di rilevanza locale individuati dal legislatore statale si può attuare con la previsione sia di norme penali, sia di norme civili, sia delle connesse norme giurisdizionali e a tal fine soltanto lo Stato dispone di potestà legislativa esclusiva nelle relative materie indicate nella lettera l) del comma 2 dell'articolo 117 della Costituzione.

La prevenzione e repressione di tali rischi e pericoli di rilevanza locale si può invece attuare mediante quel tipo di misure di natura amministrativa che caratterizza la polizia amministrativa, ma circa tali misure lo Stato non dispone di potestà legislativa esclusiva e ciò comporta che, circa i fenomeni o i comportamenti di rilevanza locale che minacciano la sicurezza di ambiti compresi nelle materie di potestà concorrente, la legge dello Stato può soltanto determinare i principi fondamentali della disciplina della relativa funzione di polizia amministrativa locale, la quale per il resto spetta invece alla legislazione regionale. La disciplina della polizia amministrativa concernente i comportamenti e gli atti costituenti una minaccia di rilevanza locale per la sicurezza, riguardanti ambiti non compresi nelle materie di potestà legislativa concorrente, spetta invece alla potestà legislativa esclusiva della Regione.

E' evidente che un simile assetto delle competenze legislative può avere importanti conseguenze sulla disciplina delle funzioni di vigilanza sulla sicurezza del lavoro e sulle professioni, di protezione civile, di polizia sanitaria, veterinaria, alimentare, edilizia, mineraria, ambientale, del commercio, della sicurezza delle comunicazioni e delle grandi reti di trasporto.

Le distinzioni fin qui esposte appaiono labili e variabili perché è comunque evidente che il legislatore statale resta arbitro di valutare nel tempo l'attualità della qualificazione dei pericoli per l'ordine pubblico e la sicurezza, l'efficacia delle misure previste per prevenirli e reprimerli e il diverso livello (nazionale o locale) degli interessi pubblici minacciati e dunque il legislatore statale può, nei limiti della ragionevolezza, considerare di livello nazionale determinati rischi che precedentemente erano qualificati come di mera rilevanza locale e così può far transitare un oggetto dalla polizia amministrativa locale alla polizia amministrativa statale sulla quale il

65) Cfr. C. E. TRAVERSO, Considerazioni sul concetto di polizia locale urbana e rurale, in *Regioni e polizia locale*, Quad. I.S.A.P., Milano, 1975, p. 30.

legislatore è titolare di potestà legislativa esclusiva ovvero può decidere di affiancare norme penali a misure di polizia amministrativa o viceversa può non soltanto depenalizzare determinati comportamenti, ma prevederne la sanzione amministrativa da parte della polizia amministrativa locale.

6. Le diverse funzioni di polizia e la polizia locale.

La revisione costituzionale del Titolo V della Costituzione può produrre qualche mutamento anche circa i criteri di allocazione della potestà legislativa, relativamente alla tradizionale tripartizione delle funzioni di polizia (polizia di sicurezza, polizia giudiziaria, polizia amministrativa).

- a) Come si è in precedenza approfondito, la disciplina legislativa delle funzioni di polizia amministrativa spetta alla legislazione statale e/o alla legislazione delle Regioni a seconda del tipo di potestà legislativa competente a disciplinare la materia alla quale di volta in volta sono strumentali i poteri e le attività in cui consistono tali funzioni. Le funzioni di polizia amministrativa concernenti le materie dell'ordine pubblico e della sicurezza sono disciplinate dalla legge statale nel dettaglio o soltanto per principi se si tratta rispettivamente di compiti di polizia amministrativa attribuiti allo Stato o di compiti di polizia amministrativa locale.
- b) La disciplina legislativa della funzione della polizia di sicurezza in quanto essa consiste in compiti di vigilanza e di prevenzione e repressione dei reati, e cioè in misure preventive e repressive in funzione del mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza, spetta alla potestà legislativa esclusiva dello Stato in virtù della lettera h) del comma 2 dell'articolo 117 della Costituzione. Peraltro, come si è in precedenza analizzato, la legge statale può sempre delegare il regolamento regionale a prevedere norme sulla vigilanza e sulla prevenzione e repressione di rischi pertinenti ai profili della sicurezza di interesse locale e la legge regionale nelle materie di propria competenza esclusiva o concorrente può disciplinare aspetti che indirettamente riguardano la sicurezza.
- c) Le attività informative sulle notizie di reato, le attività investigative circa i reati compiuti e le attività assicurative dei mezzi di prova, cioè le attività in cui consistono le funzioni di polizia giudiziaria le rendono strumentali alle funzioni dell'autorità giudiziaria che ne dispone direttamente, ai sensi dell'articolo 109 della Costituzione e, perciò, le funzioni di polizia giudiziaria appaiono pertinenti alle materie della giurisdizione e delle norme processuali che la lettera l) del comma 2 dell'articolo 117 attribuisce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. Occorre però osservare che, in futuro, un'eventuale legge statale rinforzata ai sensi del nuovo articolo 116, comma 3, della Costituzione, potrebbe conferire ad una Regione non soltanto maggiore o totale autonomia in materia di giustizia di pace, ma anche la potestà legislativa concorrente o esclusiva circa la funzione di polizia giudiziaria a disposizione delle funzioni giurisdizionali svolte dal giudice di pace.
- d) Il servizio di polizia locale potrebbe esercitare compiti conferitigli sia dalla legge statale (funzioni di polizia giudiziaria, funzioni di polizia di sicurezza, funzioni di polizia amministrativa locale in materia di ordine pubblico, di sicurezza e di immigrazione), sia dalla legge regionale (funzioni di polizia amministrativa nelle materie di competenza esclusiva o concorrente delle Regioni), ferma restando la competenza esclusiva della legge statale ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera d), a attribuire ai corpi di polizia locale la dotazione di armi e a disciplinarne l'uso.

Tra le funzioni amministrative in materia di polizia locale che dovrebbero comunque essere attribuite ai comuni e che in quanto tali potrebbero essere qualificate come “fondamentali” ai sensi dell’articolo 117, comma 2, lettera p) della Costituzione dovrebbero esserci quelle concernenti le “attività di polizia che si svolgono esclusivamente nell’ambito del territorio comunale e che non siano proprie delle competenti autorità statali” (articolo 18 del D.P.R. n. 616/1977), che dovrebbero consistere nelle funzioni di polizia di sicurezza relative alla tutela di quegli aspetti locali della sicurezza che erano stati indicati da talune norme statali ormai assai risalenti nel tempo⁶⁶ e che sono disciplinati da appositi regolamenti comunali di polizia urbana e di polizia rurale, funzioni che l’abrogato articolo 117 includeva nella “polizia locale urbana e rurale” che era materia appartenente alla potestà legislativa concorrente e che, da ultimo, la Corte Costituzionale aveva ritenuto una materia non già autonoma (se non nel senso dell’istituzione ed organizzazione dei servizi di polizia municipale), bensì di carattere accessorio e strumentale rispetto alle singole materie cui di volta in volta inerisce.⁶⁷

Sembra però che ad ogni Regione spetti la potestà legislativa esclusiva (e può perciò organizzare le relative funzioni amministrative) in materia di organizzazione, formazione del personale e dotazioni dei servizi di polizia locale a disposizione dei comuni (polizia municipale), singoli o associati, delle province e dell’amministrazione della Regione stessa, e la potestà legislativa esclusiva o concorrente in materia di attribuzione a tali servizi di alcune o di tutte le funzioni di polizia amministrativa da svolgersi nelle materie di competenza legislativa rispettivamente esclusiva o concorrente delle Regioni.

La legge statale non è più competente a disciplinare tutti gli ambiti dell’organizzazione dei servizi di polizia locale, mentre a sua volta la legge regionale ha due limiti a livello locale che costituiscono una garanzia per gli enti locali. Infatti se il legislatore statale ai sensi dell’articolo 117, comma 2, lettera p), configura la polizia locale quale “funzione fondamentale” del comune allora la legge regionale in materia di polizia locale dovrebbe rispettare la norma della legge statale sugli enti locali (cfr. articolo 1, comma 3, del T.U. sugli enti locali approvato con decreto legislativo n. 267/2000) che vincola l’autonomia regolamentare degli enti locali al rispetto dei principi della legislazione e, dunque, potrebbe prevedere sia norme di principio, sia norme di dettaglio, che sarebbero però derogabili dai regolamenti comunali (o provinciali) che, in base all’articolo 117, comma 6, sono competenti a disciplinare l’organizzazione a livello locale e l’esercizio del servizio di polizia locale.⁶⁸

7. Trasversalità e pervasività delle materie “immigrazione”, “diritto d’asilo” e “condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea”.

Nel nuovo comma 2 dell’articolo 117 della Costituzione la potestà legislativa esclusiva dello Stato riguarda anche le materie della condizione giuridica dei cittadini di Paesi extracomunitari, del diritto d’asilo e dell’immigrazione. L’analisi e la distinzione reciproca di tali materie sono necessarie per evidenziarne la pervasività su tutte le altre materie di competenza regionale e per individuare l’esatto oggetto della materia “immigrazione” per la quale è prevista la particolare forma di coordinamento tra Stato e Regioni indicata nell’articolo

66) Per un’analisi di tali norme, con ampi riferimenti alla notevole bibliografia finora pubblicata, cfr., per tutti, A. BARDUSCO, voce *Polizia locale*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1988, nonché S. MANGIAMELLI, *La polizia locale urbana e rurale: materia autonoma o potere accessorio e strumentale?*, cit., p. 460 e ss.

67) Cfr. Corte Costituzionale, sentenza 23 marzo-7 aprile 1995, n. 115, in *Giur. cost.*, 1995, p. 931.

68) Cfr. G. ROLLA, *Federalismo e polizia municipale*, cit., p. 864-866.

118, comma 3, della Costituzione che concerne anche le materie “ordine pubblico” e “sicurezza”.

Rispetto alla riserva di legge in materia di condizione giuridica degli stranieri prevista dall'articolo 10, comma 2, si osserva che nel testo del nuovo articolo 117 tra le materie di potestà esclusiva dello Stato non è prevista la condizione giuridica dei cittadini di Paesi membri dell'Unione europea.

In realtà la menzione di tale materia nell'articolo 117 della Costituzione sarebbe stata comunque superflua. Infatti la condizione di tali persone è disciplinata dalle norme dei trattati istitutivi della Comunità europea e dell'Unione europea e dalle norme comunitarie e lo stesso articolo 117 già regola il riparto tra Stato e Regioni della potestà legislativa circa la formazione, esecuzione ed attuazione di tali tipi di norme e circa la disciplina delle relazioni tra l'Unione europea, da un lato, e lo Stato e le Regioni dall'altro. Occorre in ogni caso ricordare che le norme dei trattati istitutivi e le norme comunitarie che riguardano la condizione dei cittadini degli altri Paesi membri dell'Unione concernono quasi tutti gli ambiti della normazione e hanno un contenuto che mira ad assicurare ai cittadini comunitari un trattamento tendenzialmente identico ai cittadini nazionali e dunque si può ritenere che la revisione costituzionale miri ad assicurare un riparto della potestà legislativa concernente la condizione giuridica dei cittadini comunitari ispirato sostanzialmente ai medesimi criteri di quelli previsti per la disciplina della condizione giuridica dei cittadini italiani.

La materia della condizione giuridica dei cittadini dei Paesi non appartenenti all'Unione europea si riferisce al complesso delle situazioni giuridiche che hanno tale straniero come destinatario o beneficiario e che ne individuano e ne definiscono, complessivamente, la posizione nell'ordinamento italiano.⁶⁹ Perciò disciplinare tale condizione giuridica significa regolare sia l'ammissione, il soggiorno e l'eventuale allontanamento dello straniero stesso dal territorio della Repubblica, sia il trattamento di cui deve godere lo straniero che comunque si trovi nel territorio nazionale e dunque prevedere, nei limiti derivanti dalle norme costituzionali, internazionali e comunitarie, la titolarità o meno dei diritti civili e sociali e i criteri e i modi per il loro godimento da parte degli stranieri.

Il fondamento dell'attribuzione allo Stato della potestà legislativa esclusiva in materia di condizione giuridica dei cittadini extracomunitari sembra essere l'esigenza di disciplinare unitariamente aspetti che sono connessi ad altre materie la cui disciplina spetta alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (la politica estera, le relazioni internazionali, i rapporti dello Stato con l'Unione europea, l'ordine pubblico e la sicurezza, la cittadinanza, lo stato civile e le anagrafi, la legislazione elettorale) e che, come sarà analizzato più oltre, sono collegati al divieto previsto dal nuovo articolo 120, comma 1, della Costituzione, per la Regione di adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone tra le Regioni e di limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale.

Anche la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di condizione giuridica dei cittadini extracomunitari comporta effetti trasversali sull'assetto complessivo del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni.

In primo luogo la previsione di una materia avente per oggetto la condizione giuridica dei cittadini extracomunitari significa che il legislatore è legittimato a prevedere una disciplina diversa del trattamento degli stranieri extracomunitari rispetto ai cittadini italiani, ma che essa

69) G. D'ORAZIO, *Lo straniero nella Costituzione italiana*, Padova, 1992, p. 115.

può essere stabilita soltanto dalla legislazione statale, anche se nei casi in cui la legge statale preveda un trattamento identico a quello previsto dalla legge per il cittadino italiano si ha un implicito rinvio alle norme legislative statali o regionali che sono in via ordinaria competenti a regolare quei casi.

In secondo luogo la disciplina del trattamento e dei diritti civili e sociali degli stranieri extracomunitari deve essere regolata in modo completo dal legislatore statale e non può limitarsi né alla determinazione di principi fondamentali, né alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere assicurate su tutto il territorio nazionale.

In terzo luogo la disciplina delle materie di competenza concorrente o di competenza esclusiva delle Regioni (si pensi alla tutela della salute, alla tutela e sicurezza del lavoro, alla formazione professionale, alle professioni, all'organizzazione dell'istruzione, all'assistenza sociale, all'edilizia residenziale pubblica, al commercio e all'artigianato, al turismo, al commercio con l'estero) può riguardare anche i cittadini extracomunitari, ma soltanto nei limiti in cui espressamente lo consenta la legislazione statale. Qualora invece nella legislazione statale manchi una disciplina anche implicita di un aspetto concernente la condizione giuridica dei cittadini extracomunitari in una di tali materie la legislazione regionale, pur in presenza di norme internazionali e/o comunitarie, non sembra competente ad intervenire a proposito di costoro. Peraltro qualora non vi siano ostacoli previsti da norme costituzionali, internazionali, comunitarie e legislative o regolamentari statali, nulla sembra impedire alla legge regionale nelle materie di competenza regionale esclusiva o concorrente un'implicita estensione anche ai cittadini extracomunitari dell'accesso a quei rapporti giuridici, prestazioni o servizi, gratuiti o a pagamento, che sono configurati come aperti a chiunque ovvero a chiunque abbia determinati requisiti personali, prescindendo dalla cittadinanza italiana.

L'esigenza, sopra richiamata, di un'interpretazione stretta delle materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato deve comunque far ritenere che la legge regionale sia competente a regolare oggetti che soltanto indirettamente concernono l'immigrazione, ma che sono direttamente pertinenti alle materie di competenza esclusiva o concorrente della Regione, come l'istruzione e la promozione di attività culturali (ad es. iniziative di scambio culturale e di reciproca conoscenza tra italiani e stranieri, educazione interculturale nelle scuole e nelle università, studio dei fenomeni migratori nella Regione, sensibilizzazione della popolazione alle problematiche dell'immigrazione e della convivenza in una società multiculturale e multireligiosa), la tutela e sicurezza del lavoro (ad es. verifica dell'andamento delle effettive esigenze di manodopera straniera dei datori di lavoro) e la formazione professionale (ad es. formazione e aggiornamento del personale delle pubbliche amministrazioni regionali e locali sui diversi aspetti dell'immigrazione e delle problematiche degli stranieri, formazione di mediatori interculturali da inserire in quelle amministrazioni pubbliche, la cui utenza è spesso composta di stranieri).

In quarto luogo nelle ipotesi in cui la legge statale preveda per il cittadino extracomunitario il medesimo trattamento previsto dalla legge per il cittadino si verifica che, per gli aspetti della condizione dello straniero che riguardino le materie di competenza regionale concorrente od esclusiva delle Regioni, ogni Regione, a seconda del numero e della tipologia di cittadini extracomunitari presenti sul proprio territorio, può vedere più o meno ampliata la platea dei potenziali beneficiari della propria legislazione e può dunque trovarsi di fronte ad un imprevisto e/o imprevedibile aumento dei connessi oneri amministrativi, finanziari ed organizzativi, ma ciò può comportare anche un aumento del gettito regionale dei tributi erariali e può anche comportare la necessità di prevedere un aumento degli stanziamenti in favore delle singole Regioni da parte del fondo perequativo previsto dall'articolo 119 della

Costituzione Quest'ultimo aspetto spiega forse perché durante l'esame parlamentare della legge di revisione costituzionale la materia "immigrazione" sia stata separata dalla materia della condizione dei cittadini extracomunitari prevista nella lettera a) e sia stata isolata in un'apposita lettera b),⁷⁰ e sia stata anche inclusa tra le materie che sono oggetto dello speciale coordinamento tra Stato e Regioni previsto dal nuovo articolo 118, comma 3, della Costituzione.

Di per sé l'attribuzione della materia "immigrazione" alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (analogamente a quanto si prevede nelle Costituzioni di altri Stati federali o regionali)⁷¹ sembra voler isolare dalla più complessiva materia della condizione giuridica dei cittadini extracomunitari la disciplina dell'ingresso, del soggiorno e dell'eventuale allontanamento nel territorio della Repubblica o, più precisamente, la disciplina delle condizioni e delle modalità richieste per l'ingresso ed il soggiorno dei cittadini extracomunitari.

Si deve comunque ritenere che la materia indicata nella lettera b) si riferisca soltanto all'immigrazione extracomunitaria. Infatti tale materia non può certo riferirsi all'immigrazione di cittadini italiani perché la libertà di circolazione, soggiorno ed emigrazione di cui godono i cittadini ai sensi dell'articolo 16 della Costituzione potrebbe essere limitata soltanto in virtù di limiti di sicurezza e sanità che possono essere ricompresi nella materia "ordine pubblico e sicurezza", prevista dalla lettera h) del comma 2 dell'articolo 117 della Costituzione. Né tale materia può riferirsi all'immigrazione di cittadini di altri Paesi membri dell'Unione europea perché eventuali limiti alla circolazione, al soggiorno e allo stabilimento dei cittadini di Paesi membri dell'Unione europea possono essere previsti soltanto in base a norme dei trattati istitutivi o a norme comunitarie e comunque a norme statali adottate nell'ambito dei rapporti tra lo Stato e l'Unione europea ai sensi della lettera a) del comma 2 dell'articolo 117 o, qualora le stesse norme comunitarie consentano limitazioni fondate su ragioni di ordine pubblico o sicurezza, in virtù di ragioni concernenti la sicurezza dello Stato (lettera d) o genericamente l'ordine pubblico e la sicurezza (lettera h).

La materia "immigrazione" sembra alludere a tutte le misure accessorie alla disciplina degli ingressi, dei soggiorni e degli allontanamenti, inclusi i criteri, i modi e le attività dei pubblici poteri statali, regionali o locali con le quali si vogliono prevedere forme di programmazione del numero degli ingressi degli stranieri (ad es. il sistema della determinazione di quote massime di visti di ingresso rilasciabili nel medesimo periodo di tempo), con particolare riferimento a quei tipi di ingressi e soggiorni che diano luogo ad una vera e propria "immigrazione stanziale" di medio-lungo periodo e, dunque, a quelle ipotesi di immigrazione nelle quali è più probabile e frequente che lo straniero si trovi nella necessità di accedere a prestazioni o a servizi pertinenti alla normativa regionale o locale, incluso l'accesso al lavoro.

Vi è però un'ulteriore ragione di carattere sistematico che deve far collegare la materia "immigrazione" con il divieto, previsto dal nuovo articolo 120, comma 1, per la Regione di adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone tra le Regioni e di limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale e, in tal senso, la revisione costituzionale del comma 1 dell'articolo 120 non sembra consistere in una pura cosmesi rispetto al testo dei previgenti commi 2 e 3 del medesimo articolo.

Infatti da un lato il nuovo testo del comma 1 dell'articolo 120, in modo identico a quanto era previsto nella testo del previgente, al comma 2, vieta alle Regioni di "ostacolare in qualsiasi

70) Si tratta dell'emendamento approvato nella seduta della Camera dei deputati del 20 settembre 2000.

71) Cfr. art. 10, n. 3, Cost. Austria; art. 73, n. 3, Legge fondamentale tedesca; art. 149, n. 2, Cost. Spagna.

modo la libera circolazione delle persone” fra le Regioni e dunque deve far concludere che nel proprio territorio nessuna Regione potrebbe da sé decidere di limitare la circolazione degli stranieri.

Dall'altro lato invece nel nuovo comma 1 la previsione del divieto costituzionale per le Regioni di limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale è una norma di significato non coincidente, ma più ampio rispetto a quello delle norma del previgente comma 3 dell'articolo 120, che negava attribuzioni alle Regioni in materia di diritto dei cittadini di esercitare in qualsiasi parte del territorio la loro professione, impiego o lavoro. La giurisprudenza costituzionale e la dottrina collegavano quest'ultima norma col principio di eguaglianza formale dei cittadini previsto dall'articolo 3, comma 1, della Costituzione e perciò avevano affermato l'illegittimità di norme regionali discriminatorie, costitutive di privilegi non giustificati da “particolari e razionali motivi”, ma determinati da semplici opportunità contingenti, cioè tali da cagionare ingiuste sperequazioni di trattamento fra l'una e l'altra zona del Paese, violando “il principio fondamentale di eguaglianza di tutti i cittadini nell'unità del territorio nazionale”, senza il supporto di altri valori di rango costituzionale.⁷² Poiché però il divieto previsto nel comma 3 dell'articolo 120 della Costituzione riguardava espressamente soltanto i limiti posti al cittadino nella libera scelta del suo lavoro, vi era chi affermava che le Regioni potevano disciplinare il settore allorché tali limiti riguardassero soltanto lo straniero, cioè avrebbero potuto disciplinare i criteri di accesso degli stranieri al lavoro.⁷³

Tale conclusione che era configurabile alla luce del previgente articolo 120 deve comunque essere scartata sulla base di altri elementi costituzionalmente rilevanti sia ai fini del rispetto della riserva di legge rinforzata prevista dall'articolo 10, comma 2, della Costituzione, sia ai fini del più generale limite del rispetto degli obblighi derivanti dalle norme internazionali: la Regione da sola non può prevedere limitazioni alla possibilità territoriale dei lavoratori stranieri di lavorare sul proprio territorio perché le convenzioni internazionali multilaterali e bilaterali in vigore in Italia non consentono limiti geografici “interni” al Paese di emigrazione circa la facoltà degli stranieri di accedere a posti di lavoro.⁷⁴

Poiché la nuova norma costituzionale prevista dal comma 1 dell'articolo 120 della Costituzione elimina ogni riferimento al lavoro dei soli cittadini da un lato cade ogni appiglio testuale per un'eventuale distinzione tra cittadini e stranieri e ciò sembra impedire espressamente alla Regione di prevedere qualsiasi tipo di ostacolo tra le Regioni all'esercizio del diritto al lavoro anche degli stranieri, e dall'altro lato vi sono due conseguenze sull'applicazione dei nuovi commi 6 e 9 dell'articolo 117.

In primo luogo, un'eventuale previsione di “quote regionali”, cioè la previsione di limitazioni degli ingressi di cittadini extracomunitari al territorio nazionale per motivi di lavoro fondati sulla Regione o sulla zona del Paese in cui dovrà svolgersi l'attività lavorativa potrebbe

72) Cfr., per tutti, L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 88-89, il quale cita in proposito Corte Costituzionale, sentenze 26 giugno 1956, n. 6, 29 marzo 1961, n. 13, 13 febbraio 1963, n. 12, 8 giugno 1963, n. 86, 22 dicembre 1969, n. 158, 3 giugno 1970, n. 82, 15 maggio 1987, n. 168, 6 dicembre 1988, n. 1066 e 6 febbraio 1991, n. 51.

73) Tale orientamento era espresso da A. PUBUSA, *Commento* sub art. 120, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1985, p. 458 e più recentemente da I. NICOTRA GUERRERA, *Accompagnamento coattivo alla frontiera dello straniero: la Corte ha l'occasione per fare chiarezza sul significato della libertà di circolazione*, in *Stranieri tra i diritti. Trattamento, accompagnamento coattivo, riserva di giurisdizione*, a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, Torino, 2001, p. 153.

74) L'art. 10 conv. O.I.L. n. 143 del 1975 (ratificata e resa esecutiva con legge 10 aprile 1981, n. 158) prevede l'obbligo per lo Stato di garantire ai lavoratori migranti presenti regolarmente sul proprio territorio e ai loro familiari parità di opportunità e di trattamento in materia di occupazione e di professione circa l'impiego e l'occupazione. Tale norma convenzionale attraverso la riserva rinforzata di legge prevista dall'art. 10, comma 2, della Costituzione comportava comunque una espansione a tutti i lavoratori stranieri della portata del divieto che era previsto dall'articolo 120, comma 3, della Costituzione.

essere legittimamente prevista soltanto sulla base di una norma legislativa o regolamentare dello Stato.

In secondo luogo, dalla competenza legislativa esclusiva statale in materia di immigrazione e dal divieto assoluto, previsto dal comma 1 dell'articolo 120 della Costituzione che prescinde dal tipo di fonte dell'eventuale provvedimento regionale, si ricava che neppure alla norma legislativa o regolamentare dello Stato è consentito di prevedere che l'indicazione di "quote regionali" possa essere disposta sulla base di una delega alla potestà regolamentare regionale, ovvero sulla base di accordi e intese conclusi dalle Regioni con Stati o con enti territoriali interni ad altro Stato.

Più in generale appaiono comunque estranei alla materia "immigrazione" tutti quei limiti, modi e criteri di ingresso dei cittadini extracomunitari concernenti altre materie che spettano comunque alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, come la difesa militare e la sicurezza dello Stato (lettera d) o le dogane, la protezione dei confini nazionali e la profilassi internazionale (lett. q), nonché l'ordine pubblico e la sicurezza (lettera h).

Peraltro poiché la disciplina della materia "immigrazione" può riguardare aspetti che sono connessi con la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza in modo spesso così inestricabile che la revisione costituzionale ha disposto all'articolo 118, comma 3, della Costituzione che per entrambe le materie la legge statale deve prevedere forme di coordinamento tra Stato e Regioni. Lo stretto legame tra immigrazione e ordine pubblico o sicurezza deriva infatti dalla considerazione che lo straniero extracomunitario in generale è titolare di un mero interesse legittimo all'ingresso ed al soggiorno nel territorio della Repubblica, così come ha affermato la Corte Costituzionale ricordando che "lo straniero non ha di regola un diritto acquisito di ingresso e di soggiorno nello Stato e pertanto le relative libertà ben possono essere limitate a tutela di particolari interessi pubblici, quale quello attinente alla sicurezza intesa come ordinato vivere civile".⁷⁵

Estranea alla materia "immigrazione" è anche la materia del "diritto d'asilo", la quale è collocata insieme con le altre materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato previste alla lettera a) del comma 2 dell'articolo 117, ed è perciò anch'essa sottratta allo speciale coordinamento tra Stato e Regioni previsto dal comma 3 dell'articolo 118: la materia "immigrazione" include la regolazione di tutti i tipi di ingresso, soggiorno ed allontanamento di stranieri extracomunitari, ma ne è esclusa la disciplina delle condizioni di esercizio del diritto d'asilo nel territorio della Repubblica previsto dall'articolo 10, comma 3. Del resto, come ricordano la giurisprudenza⁷⁶ e la dottrina, il diritto d'asilo si configura come diritto soggettivo perfetto dello straniero, al quale nel suo Paese sia effettivamente impedito l'esercizio anche di una sola delle libertà garantite dalla Costituzione italiana, all'ingresso e al soggiorno nel territorio dello Stato, almeno al fine della presentazione della domanda di asilo alle autorità italiane, diritto immediatamente azionabile anche in mancanza delle leggi ordinarie che fissino alcune condizioni per il suo esercizio.⁷⁷ Perciò lo straniero al quale nel suo Paese, al di là di ciò

75) Così Corte Costituzionale, ordinanza 25 novembre - 10 dicembre 1987, n. 503.

76) Corte di Cassazione, sez. un. civ. 12 dicembre 1996, n. 04674/97, ha affermato che "il carattere precettivo e la conseguente immediata operatività della disposizione costituzionale sono da ricondurre al fatto che essa, seppure in una parte necessita di disposizioni legislative di attuazione, delinea con sufficiente chiarezza e precisione la fattispecie che fa sorgere in capo allo straniero il diritto di asilo, individuando nell'impedimento all'esercizio delle libertà democratiche la causa di giustificazione del diritto ed indicando l'effettività quale criterio di accertamento della situazione ipotizzata".

77) Cfr. C. ESPOSITO C., voce *Asilo (diritto cost.)*, in *Enc. dir.*, vol. III, Milano 1958, p. 222 e 224; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 1049 e 1156; A. CASSESE, commento all'art. 10, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1975, I, p. 526, 531 ss., 534; P. ZIOTTI, *Il diritto d'asilo nell'ordinamento italiano*, Padova, 1988, p. 168 e 173 ss.; B. NASCIBENE, *Lo straniero nel diritto italiano*, Milano, 1988, p. 111 ss.; P. BONETTI, *La condizione giuridica del cittadino extracomunitario*, Rimini, 1993, p. 377.

che dichiarano le rispettive norme legislative e costituzionali, non sia effettivamente consentito di esercitare anche una sola delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione è titolare di un diritto soggettivo all'ingresso e al soggiorno nel territorio dello Stato,⁷⁸ anche indipendentemente dall'esistenza di leggi ordinarie che fissino alcune condizioni per il suo esercizio, ferma restando che nei soli casi di esodo di massa sono legittime norme statali che prevedano limiti all'ammissione di tali stranieri nel territorio nazionale,⁷⁹ compresa l'eventuale limite numerico complessivo degli stranieri ammissibili al fine di salvaguardare quegli interessi generali che trovano diretta protezione in principi previsti dalla stessa Costituzione.⁸⁰

8.1 Le funzioni amministrative nelle materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione: fonti competenti e criteri di allocazione.

Per poter pervenire all'allocazione tra Stato, Regioni, città metropolitane e comuni delle funzioni amministrative concernenti l'ordine pubblico, la sicurezza e l'immigrazione secondo le nuove norme costituzionali occorre risolvere diversi problemi.

Il primo problema concerne l'individuazione della fonte competente a regolare le funzioni amministrative nelle materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione.

Anzitutto occorre precisare che per individuare il legislatore competente ad allocare le funzioni amministrative in materia di ordine pubblico, sicurezza e immigrazione occorre basarsi su due criteri concorrenti ricavabili dall'articolo 118, comma 2, della Costituzione.

Da un lato il potere di allocazione delle funzioni amministrative spetterebbe alla medesima fonte che è competente a disciplinare la materia stessa: alla legislazione statale spetta allocare le funzioni direttamente concernenti le materie sulle quali si esercita la potestà legislativa esclusiva dello Stato, e cioè l'ordine pubblico, la sicurezza e l'immigrazione, la cui disciplina legislativa in base alle lettere h) e b) dell'articolo 117 della Costituzione spetta in generale alla potestà esclusiva dello Stato, mentre alla legislazione regionale spetta allocare le funzioni di polizia amministrativa concernenti le materie di potestà legislativa esclusiva delle Regioni.

Dall'altro lato il potere di allocazione delle funzioni amministrative in materia di ordine pubblico, sicurezza e immigrazione sembra spettare alla legislazione statale anche in virtù delle lettere g) e p) del comma 2 dell'articolo 117, che riservano alla legislazione esclusiva dello Stato l'«ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» e le «funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane». Sulla base di tali disposizioni, può ritenersi che alla legge statale sia attribuito il potere di determinare in ogni «materia» le funzioni amministrative che devono essere svolte dagli organi dello Stato o dagli enti pubblici nazionali e le «funzioni fondamentali» degli enti subregionali. La legge regionale, invece, godendo della «competenza» generale e residuale prevista dall'articolo 117, comma 4, è competente a determinare quando ricorra un interesse regionale unitario e a stabilire le funzioni «non fondamentali» degli enti locali, per esempio per ciò che riguarda le diverse

78) Contra, ma con specifico riferimento ai soli rifugiati, G. BISCOTTINI, voce *Rifugiati*, in *Enc. dir.*, vol. XL, Milano, 1989, p. 900, secondo il quale l'art. 10, comma 3, della Costituzione fonda solo un interesse legittimo, nel senso che «il rifugiato ha soltanto il diritto soggettivo di chiedere asilo, ma (...) questo è concesso dopo una valutazione discrezionale che ha per oggetto di stabilire se egli non possa costituire un pericolo per la sicurezza e l'opinione pubblica».

79) Cfr. C. ESPOSITO, voce *Asilo politico*, cit., p. 225; P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1985, p. 35; A. BERNARDI, voce *Asilo politico*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. I, Torino, 1987, p. 427 e M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari di diritti fondamentali: l'esperienza italiana*, in *Riv. critica dir. priv.* 1992, p. 230.

80) Così G. D'ORAZIO, *Condizione dello straniero e "società democratica" (sulle "ragioni" dello Stato)*, Padova, 1994, p. 102 ss.

funzioni di polizia amministrativa locale concernenti le materie di potestà legislativa concorrente o esclusiva delle Regioni.

L'allocazione delle funzioni amministrative in materia di ordine pubblico, sicurezza e immigrazione dovrebbe avvenire comunque mediante un atto legislativo e non mediante un regolamento statale o regionale, e ciò non tanto perché l'articolo 97 della Costituzione prevede una riserva relativa di legge in materia di organizzazione dei pubblici uffici, quanto piuttosto perché sarebbe illogico ritenere che non sia prevista una riserva di legge in materia di funzioni amministrative concernenti proprio quelle medesime materie in relazione alle quali l'articolo 118, comma 3, prevede una riserva di legge statale per le forme di coordinamento tra Stato e Regioni: sarebbe irrazionale che la Costituzione consentisse di ripartire le competenze amministrative anche con regolamento e introducesse, invece, una riserva di legge per la disciplina delle fattispecie collaborative, perché la finalità garantistica di quest'ultima riserva appare del tutto analoga alla finalità che fonda la riserva sull'articolazione delle funzioni amministrative.

Il secondo problema concerne l'individuazione di quale sia alla luce delle nuove norme costituzionali il soggetto tra quelli componenti la Repubblica ai sensi dell'articolo 114 della Costituzione, a cui spetti esercitare le funzioni amministrative nelle materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione.

In dottrina vi è chi afferma che si deve ritenere ammissibile una vera e propria amministrazione statale soltanto per le materie di competenza esclusiva statale⁸¹ e vi è chi ritiene che si debba presumere che normalmente l'attività amministrativa nelle materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato è esercitata per loro natura dall'amministrazione statale, anche se la legge dello Stato può conferire ai comuni e alle province l'esercizio di funzioni amministrative in settori materiali regolati dalle stesse leggi statali e da regolamenti governativi. In tali materie resterebbe dunque in vigore una sorta di parallelismo tra funzioni normative e funzioni amministrative.⁸²

Quest'ultima opinione sembra però non del tutto condivisibile allorché sembra sottintendere un postulato, cioè che le esigenze unitarie che stanno alla base della riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato di tali materie debbano quasi automaticamente convertirsi anche in quelle "esigenze unitarie" che in base al nuovo articolo 118, comma 1, della Costituzione impongono di attribuire le funzioni amministrative in tali materie ad un livello diverso da quello dei comuni, cioè ad un livello superiore, che dovrebbe essere quasi sempre individuato nell'amministrazione dello Stato.

Ed invero anche chi ritiene che il parallelismo tra la potestà legislativa e quella amministrativa appare mantenuto perché alle competenze legislative esclusive dello Stato sembra di norma corrispondere un'amministrazione statale o comunque centrale riconosce poi che tra i casi rari in cui alla competenza esclusiva statale non corrisponde – almeno per intero – una propria amministrazione, per la presenza di quella regionale o locale ci sono proprio le materie dell'immigrazione, dell'ordine pubblico e della sicurezza per le quali l'articolo 118, comma 3, richiede un apposito coordinamento.⁸³

81) F. MERLONI, Relazione in I raccordi tra Stato, Regioni ed enti locali, in *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*. Atti del Convegno, Roma 9 gennaio 2001, a cura di G. BERTI e G. C. DE MARTIN, Milano, 2001, p. 182.

82) Cfr. G. ROLLA, L'autonomia dei comuni e delle province, in *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di T. Groppi e M. Olivetti, Torino, 2001, p. 168.

83) M. CAMMELLI, Relazione in *Il nuovo assetto dell'amministrazione*, in *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, cit., p. 90.

Debole appare poi la tesi di chi dall'articolo 118, comma 3, della Costituzione sembra ricavare la conclusione che nelle materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione le nuove norme costituzionali ritengano che il livello ottimale della funzione amministrativa non sia il livello degli enti locali minori, ma siano il livello dello Stato e quello della Regione.⁸⁴

In realtà il coordinamento previsto in quella norma presuppone implicitamente che lo Stato e le Regioni siano titolari di funzioni amministrative in materia di ordine pubblico, sicurezza e immigrazione e che dunque la legge statale (e la legge regionale che regoli aspetti che indirettamente riguardano la sicurezza) deve comunque attribuire qualche funzione amministrativa concernente tali materie alle amministrazioni dello Stato e delle Regioni. Tuttavia da questi elementi non si può trarre la conclusione che le funzioni amministrative concernenti tali materie debbano essere di preferenza attribuite allo Stato e alla Regione o che non possano essere attribuite in tutto o in parte anche agli enti locali, ed in particolare al comune che in base al comma 1 è di norma titolare di tutte le funzioni amministrative. Insomma nel nuovo articolo 118 della Costituzione, al comma 3 sembra prevedere per le materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione una integrazione e non una deroga agli ordinari criteri di allocazione delle funzioni amministrative che sono previsti in generale negli altri commi.

E' parzialmente condivisibile anche l'affermazione di chi ritiene che sia difficile che nelle materie di legislazione esclusiva dello Stato che riflettono funzioni "indivisibili" e interessi "non frazionabili" fra soggetti istituzionali diversi vi siano larghi spazi per competenze locali, se non nei casi delle competenze esercitate dal sindaco come ufficiale del Governo ai sensi dell'articolo 54 del T.U. sugli enti locali.⁸⁵

Infatti la disciplina legislativa delle materie "ordine pubblico", "sicurezza", "immigrazione" riguarda anche aspetti che sono direttamente o indirettamente pertinenti anche ad altre materie e perciò l'allocazione delle funzioni amministrative concernenti quelle tre materie potrebbe avvenire sulla base dei criteri di adeguatezza e di differenziazione previsti dall'articolo 118 della Costituzione in modo differenziato a seconda che si tratti di materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato propriamente intese o di materie in cui il legislatore statale esercita una competenza egualmente esclusiva, ma dotata di effetti di penetrazione "trasversale" in materie di potestà concorrente o esclusiva delle Regioni.

In entrambi i casi dalle esigenze unitarie sottese alle materie indicate nelle lettere b) e h) dell'articolo 117 è ricavabile anche un'esigenza di indivisibilità delle funzioni amministrative, che dovrebbe condurre a fare scelte organizzative ed amministrative flessibili, ma con un'allocazione delle funzioni amministrative oscillante tra due tendenziali priorità poste su poli opposti.

Da un lato esigenze di buon andamento dell'amministrazione rendono preferibile l'allocazione nell'amministrazione statale delle funzioni amministrative concernenti aspetti dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione che si riferiscano anche ad altre materie di potestà esclusiva dello Stato aventi natura non trasversale (come le relazioni internazionali, la difesa, la sicurezza dello Stato, la protezione dei confini, le norme penali, civili e giurisdizionali, la cittadinanza).

Dall'altro lato analoghe esigenze di buon andamento dell'amministrazione rendono preferibile l'allocazione nell'amministrazione regionale o locale delle funzioni amministrative

84) Cfr. C. E. GALLO, *Le fonti del diritto nel nuovo ordinamento regionale*, Torino, 2001, p. 122.

85) G. D'AURIA, *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali*, in *Foro it.*, 2001, V, c. 215.

concernenti le materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione quando comportano lo svolgimento di compiti di polizia amministrativa locale e quando comportano lo svolgimento di compiti che si riferiscano anche a materie di potestà concorrente o esclusiva delle Regioni (si pensi alla sicurezza nei settori della protezione civile, della circolazione stradale, dell'edilizia, dell'urbanistica e si pensi all'immigrazione e alla condizione dello straniero allorché si tratti del controllo dell'accesso dei nuovi immigrati ai servizi per l'impiego, ai servizi sociali, alla tutela della salute, alla formazione professionale, alla disciplina delle attività produttive), a condizione però che non si tratti di funzioni amministrative i cui effetti o il cui esercizio riguardino il territorio di più Regioni oppure che abbiano intrinseche esigenze di carattere unitario (si pensi ad alcuni compiti amministrativi di rilievo nazionale in materia di sicurezza alimentare, di sicurezza delle fonti di energia, di sicurezza della navigazione marittima e aerea, di sicurezza nelle comunicazioni, di programmazione degli ingressi nel territorio nazionale di cittadini extracomunitari autorizzati ad accedere al mercato del lavoro subordinato e alle professioni).

Tra i due poli preferenziali testé illustrati vi sarebbe spazio per un'allocazione ancor più articolata e flessibile delle funzioni amministrative in materia di ordine pubblico, sicurezza e immigrazione allorché esse riguardino aspetti concernenti anche talune materie di potestà esclusiva dello Stato, quali lo stato civile, l'anagrafe, la profilassi internazionale, l'istruzione, la tutela dell'ambiente.

Il terzo problema riguarda la ripartizione tra regioni ed enti locali delle funzioni amministrative nelle materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione.

In proposito si deve anzitutto osservare che se è vero che la sussidiarietà verticale "funzione come un ascensore" che a seconda delle competenze prese in considerazione o in relazione all'evolversi dei problemi e dei contesti socio-economici può condurre a spostare verso l'alto o verso il basso l'esercizio dei poteri e delle competenze,⁸⁶ è altrettanto vero che l'articolo 118, comma 1, della Costituzione attribuisce in generale al comune la potestà amministrativa. E il nuovo articolo 114 conferma e rafforza il comune quale comunità autonoma dotata del carattere della politicità,⁸⁷ cioè della capacità di perseguire fini di carattere generale, sicché il comune che "è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo" (articolo 3, comma 2, del citato T.U. sugli enti locali) ha titolo a esercitare rilevanti funzioni amministrative concernenti i problemi della sicurezza, della vivibilità, dell'accoglienza.⁸⁸

Occorre peraltro ricordare che in base ai criteri e principi previsti dai nuovi articoli 117 e 118 della Costituzione anche le funzioni amministrative in materia di ordine pubblico, sicurezza e immigrazione devono essere distinte a seconda che si tratti di funzioni "fondamentali", di funzioni "proprie" o di funzioni "conferite" e devono essere allocate secondo i criteri di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

Anzitutto proprio talune funzioni concernenti l'ordine pubblico, la sicurezza e l'immigrazione svolte dal sindaco sembrano formalmente rientrare tra quelle funzioni "conferite" al comune dalla legge statale in quanto restano in generale funzioni di spettanza statale. Così è previsto sia nel citato articolo 54 T.U. sugli enti locali che dispone che il sindaco, quale ufficiale di governo (sottoposto alla vigilanza del Prefetto), sovrintenda, tra l'altro ai

86) Così R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, II^a ed., Torino, 2001, p. 96.

87) Cfr. G. BERTI, *Art. 5*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1975, p. 277 ss.

88) Cfr. anche Cfr. G. ROLLA, *Federalismo e polizia municipale. Considerazioni in margine alla legge costituzionale di riforma del titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 860.

registri dello stato civile e delle anagrafi della popolazione e “allo svolgimento, in materia di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria, delle funzioni affidategli dalla legge” e “alla vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l’ordine pubblico, informandone il prefetto”, sia nell’articolo 15, comma 2, della legge 1 aprile 1981, n. 121, che attribuisce la qualifica di autorità locale di pubblica sicurezza al sindaco di quei comuni in cui non abbia sede un commissariato di pubblica sicurezza.

Occorre invece interrogarsi se alcune funzioni amministrative in materia di ordine pubblico, sicurezza e immigrazione spettino ad ogni comune non tanto quali funzioni conferite dallo Stato, bensì quali funzioni “fondamentali”, la cui disciplina legislativa ai sensi dell’articolo 117, comma 2 lettera p), spetta alla potestà esclusiva dello Stato. Si pensi in particolare allo stato civile e all’anagrafe (cfr. articolo 14 T.U. enti locali), nei quali devono essere trascritte anche le annotazioni relative agli stranieri nati, morti, coniugatisi o residenti, nonché alle funzioni di polizia locale.

8.2. Le funzioni amministrative di polizia locale e di polizia amministrativa. L'applicazione della sussidiarietà verticale.

Circa le funzioni amministrative di polizia locale è opportuno anzitutto ricordare che, alla luce del sistema normativo vigente riletto in base alle nuove norme costituzionali, esse dovrebbero comprendere:

- a) funzioni di polizia di sicurezza concernenti l’applicazione delle misure preventive e repressive di comportamenti o attività che possano ledere aspetti locali dell’ordine pubblico e della sicurezza indicati da norme legislative e regolamentari statali e/o da norme regolamentari regionali su delega di norme legislative statali;
- b) funzioni di polizia amministrativa locale concernenti l’ordine pubblico e la sicurezza eventualmente individuate da norme legislative statali e disciplinate da norme regionali;
- c) funzioni di polizia amministrativa concernenti altre materie la cui disciplina legislativa spetta in via esclusiva o concorrente alla Regione, la cui cura non sia stata affidata alla provincia o alla Regione per garantire esigenze unitarie;
- d) funzioni di polizia giudiziaria nei casi e nei modi previsti dalla legge statale, inclusa l’eventuale legge statale rinforzata adottata ai sensi del nuovo articolo 116, comma 3, della Costituzione con cui siano state attribuite ad una Regione condizioni particolari di autonomia in materia di giustizia di pace.

Sulle funzioni amministrative di polizia amministrativa locale possono comunque intervenire appositi regolamenti regionali, ma occorre ricordare che allorché l’esercizio di tali funzioni sia poi attribuito ai comuni o alle province essi dispongono di un’autonoma potestà regolamentare garantita costituzionalmente dal nuovo articolo 117, comma 5, con la quale possono disciplinare l’organizzazione e l’esercizio di tali funzioni e perciò l’esigenza di assicurare effettività alla garanzia costituzionale dei due tipi di potestà regolamentare (regionale e locale) e all’autonomia organizzativa (statutaria e regolamentare) di cui sono titolari i comuni, le province e le città metropolitane rende condivisibile la tesi di chi ritiene che in tali casi il regolamento regionale debba prevedere soltanto norme di principio e a carattere generale.⁸⁹

89) Cfr. G. ROLLA, *L'autonomia dei comuni e delle province*, cit., p. 167.

Tra le funzioni amministrative in materia di polizia locale che dovrebbero comunque essere attribuite ai comuni e che in quanto tali potrebbero essere qualificate come “fondamentali” ai sensi dell’articolo 117, comma 2, lettera p), della Costituzione dovrebbero esserci quelle concernenti le “attività di polizia che si svolgono esclusivamente nell’ambito del territorio comunale e che non siano proprie delle competenti autorità statali” (articolo 18 D.P.R. n. 616/1977). Si tratta cioè di attività che dovrebbero consistere nelle funzioni di polizia di sicurezza relative alla tutela di quegli aspetti locali dell’ordine pubblico e della sicurezza che erano stati indicati da talune norme statali ormai assai risalenti nel tempo⁹⁰ e che sono disciplinati da appositi regolamenti comunali di polizia urbana e di polizia rurale, funzioni che il previgente testo dell’articolo 117 includeva nella “polizia locale urbana e rurale” quale materia appartenente alla potestà legislativa concorrente e che da ultimo la Corte costituzionale aveva ritenuto una materia non già autonoma (se non nel senso dell’istituzione ed organizzazione dei servizi di polizia municipale), bensì di carattere accessorio e strumentale rispetto alle singole materie cui di volta in volta inerisce.⁹¹

Circa le funzioni amministrative della polizia locale “proprie” dei comuni e delle province e che dunque potrebbero essere loro attribuite di volta in volta dalla legge statale o – per i compiti di polizia amministrativa locale concernenti le materie di competenza concorrente o esclusiva delle Regioni - dalla legge regionale, è ragionevole ipotizzare che i principi di adeguatezza e di differenziazione dovrebbero portare ad allocazioni diverse (e differenziate da Regione a Regione) rispetto a quelle vigenti prima della revisione costituzionale, delle funzioni di polizia amministrativa locale relative a compiti concernenti la sanità, l’igiene, l’edilizia e l’ambiente, compiti che finora sono esercitati a livello comunale (si pensi ad es. alla frequente inadeguatezza dei comuni o di taluni tipi di comuni a svolgere i compiti di polizia amministrativa locale in materia di edilizia, di viabilità o di sicurezza ambientale che ha spesso portato all’incapacità a prevenire l’abusivismo edilizio o l’inquinamento atmosferico prodotto dal traffico automobilistico o dalle emissioni degli impianti di riscaldamento delle abitazioni.)⁹²

In ogni caso la scomparsa di ogni margine di intervento legislativo statale circa la polizia amministrativa locale pertinente a materie di competenza esclusiva delle Regioni impedisce allo Stato di prevedere principi fondamentali sulla materia e dunque potrà indurre le Regioni ad adottare proprie leggi, che potrebbero così mutare la disciplina finora prevista da norme legislative statali che avevano attribuito alle Regioni o agli enti locali determinati atti pertinenti alla polizia amministrativa locale.⁹³

Il principio di sussidiarietà verticale applicato ai compiti di polizia amministrativa locale concernente la sicurezza potrebbe comunque favorire i comuni nell’allocazione delle funzioni amministrative.

Infatti circa i casi dubbi nei quali non sia facilmente distinguibile se l’esercizio di compiti di polizia amministrativa che concernono sia profili dello svolgimento di attività economiche, sia profili attinenti all’ordine pubblico debba essere attribuito ad amministrazioni statali o ad amministrazioni regionali o locali appare applicabile il criterio che la giurisprudenza

90) Per un’analisi di tali norme, con ampi riferimenti alla notevole bibliografia finora pubblicata, cfr., per tutti, A. BARDUSCO, voce *Polizia locale*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1988, nonché S. MANGIAMELI, *La polizia locale urbana e rurale: materia autonoma o potere accessorio e strumentale?*, cit., p. 460 e ss..

91) Cfr. Corte Costituzionale, sentenza 23 marzo-7 aprile 1995, n. 115, in *Giur. cost.*, 1995, p. 931.

92) R. BIN, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, cit., p. 144 ipotizza che le regioni correttamente applicando il principio di sussidiarietà possano avocare a sé una serie di funzioni attive in materie di urbanistica che finora sono state affidate a comuni spesso deboli politicamente o privi di un supporto tecnico adeguato per poter prendere decisioni coraggiose in materia di speculazione turistica o di chiusura al traffico di centri storici.

93) Cfr. artt. 4 e 9 D.P.R. n. 616/1977 e artt. 159, 160, 161, 162 decreto legislativo n. 112/1998.

costituzionale ha enunciato qualche mese prima dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001,⁹⁴ in base al quale la riserva all'amministrazione statale dei poteri di autorizzazione, vigilanza e controllo sulle attività economiche vertenti su materie di competenza regionale si legittima soltanto quando ciò sia essenziale per il mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza e cioè soltanto allorché l'attività amministrativa sia direttamente mirata allo scopo di prevenire o reprimere il verificarsi di una compenetrazione della criminalità in una determinata attività economica.

Si può così concludere che l'applicazione del principio di sussidiarietà verticale nell'allocatione delle funzioni amministrative concernenti i controlli sullo svolgimento delle attività economiche qualora essi riguardino i profili della sicurezza, dovrebbe far attribuire l'adozione di misure ablatorie, preventive e repressive all'amministrazione dello Stato "nei soli casi in cui l'attività economica sia così strettamente compenetrata con la criminalità organizzata da esserne essa stessa medesima espressione", mentre negli altri casi tali funzioni amministrative dovrebbero essere attribuite agli organi che sono diretta o indiretta espressione della comunità locale, alle quali spetta la promozione del relativo sviluppo economico in considerazione della loro maggiore vicinanza alle popolazioni amministrate.

8.3. Le funzioni amministrative da attribuire allo Stato ed altri enti diversi dai comuni.

Occorre ora individuare quali siano le funzioni amministrative in materia di ordine pubblico, sicurezza e immigrazione che possono o devono essere conferite ad enti diversi dal comune ed in particolare allo Stato.

In proposito non basta affermare che lo Stato non può non disporre di funzioni amministrative in materia di ordine pubblico, perché in base al nuovo articolo 118, comma 1, della Costituzione, anche in materia di ordine pubblico, sicurezza ed immigrazione, l'attribuzione allo Stato di funzioni amministrative è costituzionalmente legittima soltanto se lo Stato sia in grado di assicurarne direttamente un adeguato esercizio e soltanto se, in concreto, le scelte fatte siano almeno ispirate ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione e rispettino il parametro della ragionevolezza.⁹⁵

Si devono comunque distinguere le funzioni amministrative concernenti l'immigrazione e le funzioni amministrative concernenti l'ordine pubblico e la sicurezza.

Le esigenze unitarie che impongono di mantenere in capo allo Stato funzioni amministrative in materia di immigrazione sono ravvisabili per le funzioni indivisibili, cioè per quelle che riguardano anche talune altre materie riservate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, come il mantenimento delle relazioni internazionali (ad es. negoziazione e applicazione di accordi internazionali di cooperazione in materia di condizione giuridica dello straniero, di riammissione degli stranieri in condizione illegale o di regolazione dei flussi migratori, rilascio di visti di ingresso da parte delle rappresentanze diplomatico-consolari italiane all'estero, procedure di adozione internazionale di minori stranieri, protezione consolare degli stranieri), l'ordine pubblico e la sicurezza (ad es. esecuzione, anche coattiva, dei provvedimenti limitativi della libertà personale e della libertà di circolazione e di soggiorno degli stranieri e dei provvedimenti di allontanamento dello straniero dal territorio della Repubblica, protezione di

94) Cfr. Corte Costituzionale, sentenza 12-25 luglio 2001, n. 290.

95) Cfr. T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., p. 230-235.

stranieri vittime dello sfruttamento da parte di organizzazioni criminali), la giurisdizione (ad es. procedimenti concernenti l'esecuzione dell'extradizione, della misura di sicurezza dell'espulsione), la cittadinanza (ad es. procedimenti amministrativi per l'acquisto, la concessione o la revoca della cittadinanza italiana), il diritto d'asilo (ad es. accoglienza dei richiedenti asilo e esame delle loro domande di asilo, protezione per motivi umanitari, provvedimenti connessi allo status di rifugiato), il controllo dei confini e le dogane (ad es. vigilanza sul mare territoriale, sullo spazio aereo italiano e sulle frontiere terrestri, controlli ai valichi di frontiera, adozione di eventuali provvedimenti di respingimento alla frontiera), l'istruzione (ad es. accesso degli stranieri extracomunitari alle scuole statali e alle università). Altre esigenze unitarie spesso connesse alle predette funzioni indivisibili e alle funzioni concernenti la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza possono suggerire di mantenere all'amministrazione dello Stato anche talune funzioni di polizia amministrativa in materia di immigrazione, come l'emaneazione dei provvedimenti amministrativi che autorizzano, rinnovano, revocano o annullano il soggiorno dei cittadini extracomunitari nel territorio della Repubblica e la collaborazione in materia di immigrazione con le forze di polizia di altri Paesi.

Per il resto i parametri di adeguatezza e di sussidiarietà impongono alla legislazione statale di "conferire" alle Regioni, alle province e ai comuni in tutto o in parte altre funzioni amministrative concernenti aspetti della condizione degli stranieri, ma che siano pertinenti a materie sulle quali in generale (cioè al di fuori di ciò che riguarda la condizione degli stranieri) è prevista la competenza legislativa concorrente o esclusiva delle Regioni (ad es. l'accesso al lavoro e la relativa vigilanza, l'accesso alle professioni, la formazione professionale, l'accesso ai servizi sociali, alle strutture sanitarie, alle abitazioni, la promozione di attività culturali), nonché talune funzioni di polizia amministrativa, come quelle concernenti lo stato civile e l'anagrafe. A meno che queste ultime non siano da qualificarsi come funzioni "fondamentali" dei comuni il principio di sussidiarietà può comunque indurre la legge statale di conferire ai comuni talune funzioni amministrative concernenti gli stranieri come l'anagrafe e lo stato civile. Per le restanti funzioni amministrative i principi di adeguatezza e di differenziazione possono invece indurre la legge statale a delegare al regolamento di ogni Regione il compito di individuare sia quelle funzioni amministrative che devono essere esercitate dagli enti locali, sia quelle funzioni (inclusi i compiti di programmazione, coordinamento e controllo) il cui esercizio unitario impone che siano esercitate direttamente dall'amministrazione della Regione.

Occorre riconoscere che un'allocazione sostanzialmente simile a quella appena delineata in materia di immigrazione è quella già oggi prevista dalle norme legislative e regolamentari dello Stato vigenti in materia di immigrazione extracomunitaria.⁹⁶

Invece a proposito delle funzioni amministrative statali in materia di ordine pubblico e sicurezza è dubbio che il legislatore possa effettivamente "assicurarne l'esercizio unitario" attraverso il mantenimento a livello statale di un assetto simile a quello consolidatosi in quasi due secoli di storia italiana e sostanzialmente tuttora previsto dalla disciplina legislativa e regolamentare oggi vigente in base al quale la legge statale affida ciascuna delle tre funzioni di polizia sia ad una pluralità di distinti corpi istituiti e organizzati dallo Stato, alcuni aventi un ordinamento civile (Polizia di Stato, Polizia penitenziaria, Corpo forestale dello Stato, Corpo dei Vigili del fuoco, Guardia costiera) e altri aventi un ordinamento militare (Arma dei Carabinieri, Corpo della Guardia di Finanza), alcuni dotati di generali e quasi identiche funzioni di polizia di sicurezza e funzioni di polizia giudiziaria (Arma dei Carabinieri e Polizia

96) Cfr. il testo unico delle norme in materia di disciplina dell'immigrazione e di condizione degli stranieri approvato con decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e il suo regolamento di attuazione approvato con D.P.R. 30 agosto 1999, n. 494.

di Stato), mentre altri esercitano tali funzioni limitatamente ad alcune materie, sia ai diversi servizi di polizia locale istituiti sulla base della legge statale (polizia municipale).

La cronaca quotidiana rende evidente che al fine di assicurare un buon andamento dell'amministrazione preposta all'ordine pubblico e alla sicurezza non è più adeguato un assetto così pluralistico ed eterogeneo di forze di polizia (una delle quali, i Carabinieri, ha da poco assunto anche il rango di quarta Forza armata) e di pubblici poteri (in prevalenza statali) preposti all'ordine pubblico e alla sicurezza, i quali però dipendono organizzativamente da Ministeri diversi (Interno, Difesa, Giustizia, Economia e Finanze, Infrastrutture e trasporti, Politiche agricole). Malgrado i ripetuti sforzi di coordinamento non sembra che un simile sistema possa più essere ricondotto ad unità, efficacia ed efficienza soltanto mediante la previsione di poteri di indirizzo e coordinamento attribuiti ad un sistema gerarchico e accentrato di autorità di pubblica sicurezza nazionali (Ministro dell'Interno), provinciali (Prefetto e Questore) e locali (commissario di pubblica sicurezza o sindaco), coadiuvate da organi consultivi (Comitato nazionale e Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza) a cui partecipano responsabili politici (il Ministro dell'Interno a livello nazionale e a livello provinciale il sindaco del comune capoluogo di provincia), responsabili amministrativi (dirigenti generali del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, a livello nazionale, e a livello provinciale, i Prefetti responsabili degli Uffici territoriali del Governo) e i dirigenti civili e militari delle forze di polizia.

L'entrata in vigore della revisione costituzionale potrà dunque essere l'occasione per un ripensamento complessivo dell'amministrazione statale operante in questo settore e magari per addivenire ad una scelta che privilegiando l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa provveda a conferire a ciascun corpo di polizia una specializzazione di materie in riferimento alle quali esercitare le tre funzioni di polizia oppure ad assegnare ciascuna delle tre funzioni di polizia ad una diversa forza di polizia oppure ad accorpate le forze di Polizia dello Stato ad ordinamento civile e a riordinare quelle ad ordinamento militare e comunque a provvedere una migliore e più capillare diffusione della presenza delle forze di polizia sul territorio idonea ad assicurare un'efficace tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza corrispondente agli effettivi bisogni di ciascuna zona.

8.4. Servizi di polizia locale e servizi di polizia regionale.

I criteri di allocazione delle funzioni amministrative previsti nei nuovi artt. 117 e 118 della Costituzione hanno ripercussioni sulla disciplina, sul funzionamento e sull'organizzazione dei servizi di polizia locale e di polizia regionale.

Il servizio di polizia locale potrebbe esercitare compiti conferitigli sia dalla legge statale (funzioni di polizia giudiziaria, funzioni di polizia di sicurezza, funzioni di polizia amministrativa locale in materia di ordine pubblico, di sicurezza e di immigrazione), sia dalla legge regionale (funzioni di polizia amministrativa nelle materie di competenza esclusiva o concorrente delle Regioni), ferma restando la competenza esclusiva della legge statale ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera d), a attribuire ai corpi di polizia locale la dotazione di armi e a disciplinarne l'uso.

La legislazione regionale sembra però avere potestà legislativa esclusiva (e può perciò organizzare le relative funzioni amministrative) in materia di organizzazione, formazione e dotazioni di appositi servizi di polizia locale a disposizione dei comuni (polizia municipale), singoli o associati, delle province e dell'amministrazione della Regione stessa e potestà legislativa esclusiva o concorrente in materia di attribuzione a tali servizi di alcune o di tutte le

funzioni polizia amministrativa da svolgersi nelle materie rispettivamente di competenza legislativa esclusiva o concorrente delle Regioni. E' peraltro vero che i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza devono indurre ad attribuire di norma alla competenza dei comuni le funzioni amministrative di polizia amministrativa⁹⁷ che non eccedano il territorio comunale.

La legge statale non è più competente a disciplinare organicamente tutti gli ambiti dell'organizzazione dei servizi di polizia locale, mentre a sua volta la legge regionale ha due limiti a livello locale che costituiscono una garanzia per le autonomie locali. Infatti se il legislatore statale ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera p), configura la polizia locale quale "funzione fondamentale" del comune allora la legge regionale in materia di polizia locale dovrebbe rispettare la norma della legge statale sugli enti locali (cfr. articolo 1, comma 3 T.U. sugli enti locali) che vincola l'autonomia regolamentare degli enti locali al rispetto dei principi della legislazione e dunque potrebbe prevedere sia norme di principio, sia norme di dettaglio, che sarebbero però derogabili dai regolamenti comunali (o provinciali) che, in base all'articolo 117, comma 6, della Costituzione, sono competenti a disciplinare l'organizzazione a livello locale e l'esercizio del servizio di polizia locale.⁹⁸

Si può infine affermare che sono proprio i principi di sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione a far propendere per l'allocazione delle funzioni di polizia locale ai comuni e addirittura per la concentrazione nei corpi di polizia municipale dell'esercizio di tutte le funzioni di polizia amministrativa che si svolgono nel territorio del medesimo comune,⁹⁹ mentre l'istituzione di veri e propri corpi di polizia regionali posti sotto il comando dell'Amministrazione regionale può ritenersi legittima soltanto quando si riferisca a compiti relativi a materie sovracomunali in cui è indispensabile assicurare l'esercizio unitario di talune funzioni (ad es. le funzioni sovracomunali di polizia amministrativa e di sicurezza in materia di polizia forestale, di polizia venatoria, di polizia della navigazione nelle acque interne).

Peraltro ferma restando la quasi generale attribuzione ai comuni dei compiti di polizia amministrativa locale, ogni Regione può mantenere per sé funzioni amministrative importanti in materia di polizia locale in ragione dell'esigenza di assicurarne un adeguato esercizio unitario: il coordinamento, la programmazione, i requisiti e la formazione del personale, le caratteristiche delle dotazioni e dei mezzi (escluse le armi) a disposizione dei corpi di polizia locale, i relativi finanziamenti e approvvigionamenti per la parte in cui i comuni non vi provvedano autonomamente, nonché l'individuazione delle dimensioni quantitative e qualitative dei corpi di polizia locale al di sotto delle quali esse non potrebbero più ritenersi "adeguate". Ciò potrebbe consentire alle Regioni di prevedere non soltanto un favor per l'esercizio associato delle funzioni di polizia locale tra i comuni, ma anche un obbligo di associarsi e collegarsi dei servizi di polizia locale tra comuni di piccole dimensioni ovvero di istituire corpi di polizia locale sovracomunali o provinciali preposti all'esercizio delle funzioni di polizia locale di tutti i comuni, di piccole dimensioni, della medesima provincia e delle funzioni di polizia locale di carattere sovracomunale.

97) Cfr. G. ROLLA, *Federalismo e polizia municipale*, cit., p. 866.

98) Cfr. G. ROLLA, *Federalismo e polizia municipale*, cit., p. 864-866.

99) Un orientamento in parte analogo a quello indicato nel testo è espresso in G. ROLLA, *Federalismo e polizia municipale*, cit., p. 859.

9. L'applicazione della sussidiarietà orizzontale alle materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione.

Il principio di sussidiarietà orizzontale introdotto all'articolo 118, ultimo comma, della Costituzione può essere applicato non soltanto – come spesso si afferma - ai servizi pubblici, soprattutto alle attività di produzione ed erogazione di beni e servizi sociali,¹⁰⁰ ma anche alle funzioni amministrative concernenti le materie dell'ordine pubblico e della sicurezza e quella dell'immigrazione.

Ciò non significa che i pubblici poteri perdano il monopolio della forza armata o dell'uso delle armi, la cui disciplina legislativa resta attribuita in via esclusiva allo Stato ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera d). Né il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione tutelati dall'articolo 97 della Costituzione sembrano consentire ai pubblici poteri di affidare in via ordinaria a privati compiti di polizia giudiziaria e di polizia di sicurezza (compiti che, in base agli articoli 13, 14, 17, 21 e 109, sembrano riservati ad apposite autorità a loro volte subordinate al controllo dell'autorità giudiziaria) e i compiti di programmazione, vigilanza generale e coordinamento di tutte le attività (pubbliche e private) concernenti l'ordine pubblico, la sicurezza e l'immigrazione. E' dunque assai dubbio che nel vigente sistema costituzionale ai privati possa mai essere consentito l'esercizio di funzioni pubbliche che consistono nella facoltà di usare la forza o comunque di imporre obblighi o divieti o nell'esentare da obblighi o divieti.

Tuttavia le funzioni amministrative in materia di ordine pubblico, sicurezza e immigrazione non consistono soltanto in funzioni coercitive o di programmazione, indirizzo e controllo. Inoltre si può osservare che in una forma di Stato democratico-sociale di una società sempre più pluralista e attraversata da tensioni sociali e da spostamenti delle persone i tradizionali compiti di ordine e di *puissance* che riguardano direttamente la protezione dei diritti fondamentali dei cittadini e il mantenimento della convivenza pacifica tra le persone che risiedono sul medesimo territorio possono essere svolti dai pubblici poteri in modo completo, rapido, efficiente ed efficace non certo con un aumento di misure di controllo sempre più invasive delle sfere di libertà costituzionalmente garantite agli individui, bensì con il coinvolgimento attivo di costoro e delle spontanee iniziative di interesse generale da loro stessi intraprese a sostegno e a completamento delle attività svolte in loro favore dagli stessi pubblici poteri.

La previsione costituzionale di tale principio rende dunque doveroso per i pubblici poteri la verifica della possibilità di affidare a soggetti privati legalmente abilitati e di provata affidabilità e competenza – secondo forme in parte analoghe a quelle da tempo in vigore (cfr. articoli 133 e seguenti del T.U. e leggi di P.S.) per le guardie particolari e per gli istituti di vigilanza e di investigazione privata - lo svolgimento di limitati compiti di mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza in alcuni ben circoscritti settori della vita sociale nei quali vi sia un'elevata e costante presenza di persone che circolano in luoghi in cui hanno la loro sede i pubblici servizi o comunque in luoghi aperti al pubblico: si pensi ai servizi di vigilanza che potrebbero essere svolti da società private convenzionate con le società gestrici dei servizi di pubblica utilità nell'ambito della polizia postale, della polizia aerea negli aeroporti e sugli aeromobili civili, della polizia ferroviaria nelle stazioni ferroviarie e sui treni, nonché alla vigilanza fissa che società di vigilanza privata potrebbero svolgere con apparecchiature fisse l'andamento della circolazione stradale in zone in cui la viabilità è congestionata o intorno ad edifici adibiti a banche o uffici postali.

100) Cfr. F. PIZZOLATO, Il principio di sussidiarietà, in *La Repubblica delle autonomie*, cit., p.155.

La norma costituzionale consente però ai pubblici poteri di incentivare in ogni modo il sorgere di altre eventuali attività di utilità generale svolte da associazioni prive di organizzazione militare e di scopi di lucro e finalizzate a coadiuvare le forze di polizia nel mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza in alcuni ambiti locali o comunque in determinati ambiti di attività sociali e precisamente sia nei casi in cui appare auspicabile che gli stessi cittadini allorché compiono attività rischiose per la sicurezza loro e degli altri cittadini contribuiscano al suo mantenimento (si pensi ad es. ad attività svolte da associazioni di tifosi nell'ambito dello svolgimento di competizioni sportive o ad attività di controllo interno dei cortei da parte delle formazioni sociali promotrici delle stesse riunioni in luogo pubblico), sia nei casi in cui i cittadini e le loro formazioni sociali liberamente e spontaneamente si organizzino per sensibilizzare la popolazione al rispetto della legalità e all'adozione di misure elementari per la prevenzione e repressione degli atti criminali, per studiare i fenomeni sociali che possano creare situazioni di pericolo per l'ordine pubblico e per la sicurezza dei cittadini, per analizzare le caratteristiche dei fatti criminosi e delle associazioni criminali e per collaborare con le forze di polizia nella sorveglianza delle zone in cui è probabile il rischio del verificarsi di eventi criminosi da segnalare alle forze di polizia (si pensi ad es. ai controlli degli ingressi degli alunni delle scuole effettuati da parte di associazioni di genitori, alla segnalazione da parte di associazioni di cittadini di attività illecite svolte in luogo pubblico o aperto al pubblico, come il contrabbando, la prostituzione, l'accattonaggio, il gioco d'azzardo, lo spaccio di stupefacenti, il furto di auto o moto o in aziende o alloggi privati).

Altrettanto doverosa appare la promozione per da parte dei pubblici poteri (anche con incentivi, agevolazioni e finanziamenti incoraggiati ed indirizzati al raggiungimento di scopi indicati dai pubblici poteri) di compiti di assistenza, orientamento, promozione e facilitazione dell'inserimento lavorativo, sociale, scolastico, abitativo e di promozione culturale svolti da enti e associazioni in favore di stranieri extracomunitari regolarmente soggiornanti, nonché delle attività di scambio e conoscenza reciproca delle culture e delle situazioni dei Paesi di origine svolte da associazioni o enti costituiti da stranieri regolarmente soggiornanti in Italia¹⁰¹ e delle attività di studio dei diversi aspetti connessi ai fenomeni migratori.

10. Il nuovo articolo 118, comma 3, della Costituzione: le forme di coordinamento tra Stato e Regione nelle materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione.

Dall'indagine fin qui svolta emerge che l'assetto legislativo, regolamentare ed amministrativo concernente le materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione introdotto dalla revisione costituzionale legittima il mantenimento di "ritagli" di competenze statali anche per taluni aspetti di materie che altrimenti sarebbero di competenza delle amministrazioni regionale o locale e tali ritagli mirano a garantire il rispetto degli interessi nazionali da parte dell'attività amministrativa regionale e locale.¹⁰² Tali interessi che sono sottesi all'esigenza di unità intrinseca in tali materie non possono però derogare ai criteri costituzionalmente previsti per l'allocazione delle funzioni amministrative.

101) G. U. RESCIGNO, *Stato sociale e principio di sussidiarietà*, relazione al Convegno di Genova, *Le Regioni tra riforma amministrativa e revisione costituzionale*, 25-26 gennaio 2002, p. 18, possono essere attività di interesse generale anche attività svolte nell'interesse di chi le compie, come possono essere ad es. le attività culturali.

102) Cfr. analogamente per il previgente assetto costituzionale A. BARDUSCO, *Lo Stato regionale italiano*, Milano, 1980, p. 155.

Anche perciò le “forme di coordinamento” che la legge statale deve prevedere ai sensi del nuovo articolo 118, comma 3, della Costituzione devono essere interpretate secondo criteri differenti rispetto a quelli che nel precedente assetto erano usati a livello dottrinale e giurisprudenziale circa l’attività statale di indirizzo e di coordinamento.

Si può perciò concordare l’affermazione di chi¹⁰³ ritiene che attraverso il coordinamento si vuole perseguire l’obiettivo di garantire la funzionalità dell’intero sistema rendendo compatibili l’autonomia dei livelli istituzionali e l’unità dell’ordinamento evitando inerzie da parte delle comunità territoriali e paralisi del sistema, ma tale tesi non appare più conforme al nuovo sistema costituzionale introdotto dalla revisione del Titolo V della Costituzione allorché afferma anche che il rapporto coordinato si ha sempre laddove vi è una posizione di supremazia di un soggetto della relazione, soggetto che dovrebbe essere lo Stato, e che il coordinamento si manifesta essenzialmente attraverso l’intervento sostitutivo dello Stato e la funzione statale di indirizzo e di coordinamento.

In realtà l’articolo 118, comma 3, della Costituzione, nel disporre che la legge statale prevede “forme di coordinamento tra Stato e Regione” provvede soltanto a legittimare la legge statale a stabilire un determinato e speciale tipo di relazione, quella di coordinamento, tra i due enti in rapporto alle materie dell’ordine pubblico, della sicurezza e dell’immigrazione, ma tali forme di coordinamento non alludono certo né all’istituzione di una funzione pubblica attribuita ad uno solo dei due enti, né ad una posizione di supremazia di un ente sull’altro e dunque sembrano essere qualcosa di diverso rispetto all’attività statale di indirizzo e di coordinamento e qualcosa di distinto rispetto all’intervento sostitutivo che è espressamente previsto dall’articolo 120, comma 2, della Costituzione.

Perciò l’esigenza di rendere compatibili e armonici i contrapposti principi di riconoscimento e promozione delle autonomie regionali e locali e di unità della Repubblica fa ritenere che le forme di coordinamento tra Stato e Regioni in materia di ordine pubblico, sicurezza e immigrazione debbano conformarsi all’idea che il coordinamento consiste non già in una mera potestà di coordinamento, né in un tipo di relazione organizzativa di coordinamento, bensì nel risultato, cioè in un’azione coordinata di più enti dotati di autonomia, al quale si può pervenire sia con relazioni di sovraordinazione, sia con relazioni di equiordinazione.¹⁰⁴

E’ evidente che nelle materie dell’ordine pubblico, della sicurezza e dell’immigrazione una posizione di implicita sovraordinazione spetta di per sé allo Stato sia allorché esercita la sua esclusiva potestà legislativa, sia allorché le funzioni amministrative su tali materie siano attribuite allo Stato stesso.

La sovraordinazione è intrinseca nell’esercizio della potestà legislativa esclusiva: le esigenze unitarie sono anzitutto soddisfatte perché la Costituzione attribuisce al solo Stato il potere di prevedere norme legislative con le quali si stabiliscono le misure penali, si dettano i criteri e i modi generali per prevenire e reprimere situazioni di insicurezza, si prevedono gli orientamenti vincolanti e le scelte fondamentali e si decidono anche l’entità delle risorse finanziarie da mettere a disposizione per tali scopi e l’allocazione delle diverse funzioni amministrative concernenti tali materie. La vera funzione di indirizzo è oggi intrinseca soltanto alle norme

103) Cfr. G. ROLLA, *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, 2001, p. 28-29.

104) E’ l’idea di coordinamento espressa da ultimo in COMPORTI, *Il coordinamento infrastrutturale*, Milano, 1996.

della legislazione statale idonee a vincolare l'autonomia regionale¹⁰⁵ e tali norme possono essere sindacate soltanto in sede di giudizio di legittimità costituzionale.

La sovraordinazione si ha anche nell'esercizio delle funzioni amministrative che in tali materie siano attribuite allo Stato “per assicurarne l'esercizio unitario”: in tali casi l'amministrazione statale adotta certo atti vincolanti per tutti, inclusi Regioni ed enti locali, ma in tali casi da un lato vi sono comunque da rispettare sia le esigenze del decentramento amministrativo raccomandate dall'articolo 5 della Costituzione, dall'altro il buon andamento dell'amministrazione previsto dall'articolo 97 della Costituzione esige che si tenga conto dell'esercizio delle funzioni amministrative attribuite dalla legge statale o regionale alla Regione e agli enti locali in altre materie che indirettamente riguardino l'ordine pubblico, la sicurezza e l'immigrazione.

Un particolare rapporto di pariordinazione si ha invece sia nei casi in cui le funzioni amministrative concernenti ciascuna di tali materie siano attribuite dalla legge statale in parte allo Stato e in parte alle Regioni, sia nei casi in cui la Regione debba disciplinare materie che indirettamente concernono l'ordine pubblico, la sicurezza e l'immigrazione, sia nei casi in cui la Regione debba allocare tra Regione ed enti locali funzioni amministrative che riguardano quelle materie anche soltanto indirettamente. In tali ipotesi le esigenze unitarie che sono comunque intrinseche nelle materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione impongono che il buon andamento delle attività amministrative svolte da Stato e Regione possa essere ottenuto soltanto tenendo conto che tali attività pur essendo distinte sono destinate ad essere ordinate secondo un disegno unitario in vista di risultati e di interessi comuni.¹⁰⁶

Infatti la dottrina di solito afferma che nel concetto di coordinamento sta l'idea di un'azione coerente volta a realizzare obiettivi specifici tenendo conto di esigenze generali¹⁰⁷ o, più precisamente, di un'azione tra più soggetti portatori di interessi diversi che mira a far raggiungere una medesima finalità o ad ottenere un armonico orientamento verso fini determinati.¹⁰⁸

Perciò nel “sistema a rete” che può essere concretamente delineato dalle funzioni amministrative concernenti le materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione le forme di coordinamento devono certo assicurare gli obiettivi tipici del coordinamento tra enti autonomi in una società pluralista e complessa: si tratta però non soltanto di raccordare tra di loro enti dotati di autonomia per evitare pulsioni disgregatrici, sprechi, duplicazioni inutili e conflitti di competenza tra i vari organi pubblici,¹⁰⁹ ma soprattutto si tratta di far partecipare tutti gli enti coordinati a valutare insieme nei casi concreti gli interessi pubblici in gioco al fine di promuovere e collegare verso uno scopo comune e in modo tendenzialmente vincolante iniziative e attività diverse svolte da enti diversi, iniziative e attività che, fino a quando il legislatore non decida diversamente, restano nella piena disponibilità degli enti coordinati, salvo i casi in cui siano esercitati i poteri sostitutivi dello Stato previsti dall'articolo 117 e dall'articolo 120, comma 2.

Oltre alle forme di coordinamento nelle materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione non è dunque prevista una funzione di “indirizzo” sia perché nel nuovo

105) Per una sintesi efficace sulle leggi statali di indirizzo nei confronti delle Regioni cfr., per tutti, T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., p. 108-109.

106) Cfr. A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, ed. XV, Napoli, 1989, p. 242..

107) Così G. PIGA, voce *Coordinamento – principio del*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, vol. IX, Roma, 1988, p. 1.

108) Cfr. V. BACHELET, voce *Coordinamento*, in *Enc. dir.*, vol. X, Milano, p. 630 ss..

109) Cfr. M. AINIS, voce *Coordinamento*, in *Dizionario costituzionale*, Roma-Bari, 2000, p. 108.

sistema di autonomie costituzionalmente garantite l'unico indirizzo vincolante per l'azione amministrativa in tali materie può attuarsi con le norme legislative statali, sia perché attraverso il coordinamento si vuole al più raggiungere un "indirizzo consentito", cioè un indirizzo alla cui formazione partecipa lo stesso ente indirizzato.

In realtà la peculiarità delle forme di coordinamento previste dall'articolo 118, comma 3, della Costituzione sta proprio nella circostanza che in un sistema costituzionale che privilegia sempre la sussidiarietà e la leale collaborazione la valutazione comune degli interessi in gioco e la conseguente elaborazione di obiettivi comuni tra Stato e Regioni appaiono intrinsecamente indispensabili proprio per un efficiente ed efficace esercizio di qualsiasi funzione amministrativa svolta nelle materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione.

E dunque qualsiasi funzione amministrativa in materia di ordine pubblico e sicurezza deve sempre e comunque mirare allo scopo di mantenere l'ordine pubblico e di assicurare il bene della sicurezza dei cittadini, ma tale scopo si raggiunge non soltanto con la vigilanza sull'osservanza di norme giuridiche e con la prevenzione e repressione dei reati, cioè mediante le azioni tipiche della polizia di sicurezza, ma anche con un'azione negoziata e coordinata tra i diversi livelli di governo del territorio che assicuri la sicurezza in senso lato dei cittadini mediante iniziative, strumenti e mezzi adeguati alle concrete situazioni di bisogno e di pericolo sociale e criminale da prevenire o da reprimere che sono presenti nelle diverse località del Paese, alle caratteristiche territoriali e sociali proprie delle diverse località, alle percezioni di insicurezza collettive ivi manifestate, alle disponibilità di forza pubblica presenti in un determinato territorio e alla possibilità di attivare e corresponsabilizzare allo scopo comune sul medesimo territorio le diverse risorse umane, finanziarie e strutturali statali, regionali e locali disponibili e le autonome iniziative dei privati.

Parimenti qualsiasi funzione amministrativa in materia di immigrazione deve comunque regolare le modalità di ingresso, soggiorno e allontanamento dei cittadini extracomunitari non soltanto mediante il controllo sul rispetto delle norme statali generali e astratte che le disciplinano, ma anche mediante l'adozione di provvedimenti generali il cui contenuto è variabile nel tempo e flessibile in conformità delle esigenze sociali delle Regioni nel cui territorio i nuovi immigrati si stabiliranno, dei diversi tipi di risorse che Regioni ed enti locali, anche con l'aiuto dello Stato, sono effettivamente in grado di mettere a disposizione e delle concrete possibilità di un armonioso inserimento sociale dei nuovi immigrati nel territorio.

Alla luce di tali elementi è dunque evidente che il legislatore può istituire diverse forme di coordinamento: sono lasciate alla libera determinazione del legislatore statale (in tal senso la norma costituzionale consente una scelta unilaterale da parte dello Stato che però coinvolge l'autonomo svolgimento delle attività amministrative spettanti alle Regioni), il quale può prevedere sia forme di coordinamento organico, sia forme di coordinamento procedimentale,¹¹⁰ sicché non è al momento chiaro in quale direzione evolverà il coordinamento.¹¹¹

Nella presente sede se ne possono ipotizzare soltanto in modo esemplificativo scopi, contenuti e modalità.

Gli scopi di ciascuna forma di coordinamento nelle materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione possono essere concretamente diversi: a) la conoscenza reciproca delle problematiche ed esigenze locali e nazionali, aiuto al migliore esercizio delle

110) Cfr. sul punto, con l'abbozzo di alcune ipotesi che sono sviluppate e ampliate nel testo, P. BILANCIA, *Verso un federalismo cooperativo?*, in *Incontri di studio*, n. 5, *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, p. 78-79.

111) Così G. D'AURIA, *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali*, cit., c. 217.

funzioni statali e regionali; b) la prevenzione di controversie reciproche sull'invasione di competenze; c) la prevenzione del verificarsi di casi in cui il Governo sarebbe chiamato ad esercitare poteri sostitutivi ai sensi del comma 2 dell'articolo 120 della Costituzione; d) la prevenzione di situazioni a causa delle quali per motivi di sicurezza nazionale possa essere disposto lo scioglimento del Consiglio regionale o la rimozione del Presidente della Giunta regionale ai sensi dell'articolo 126 della Costituzione; e) l'esercizio coordinato della potestà amministrativa e finanziaria dello Stato e delle Regioni su quelle materie (ad es. criteri per la distribuzione del fondo perequativo previsto dall'articolo 119 o per la predisposizione delle quote di ingresso di cittadini extracomunitari); f) il coordinamento tecnico-operativo tra l'attività svolta dai corpi di polizia locale (e regionale) e quella svolta dalle autorità statali (nazionali, provinciali e locali) di pubblica sicurezza.

Anche i contenuti e le modalità delle forme di coordinamento nelle materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione che la legge statale può adottare possono essere i più diversi, a seconda del tipo di esigenze di coordinamento e del loro diverso grado di intensità.

Un primo tipo di contenuti del coordinamento può essere quello del confronto, mediante il quale ognuno dei soggetti ha l'obbligo di comunicare all'altro i propri dati o le proprie soluzioni, ma resta titolare esclusivo dei poteri di intervento normativo od amministrativo sulla materia.¹¹² In tal senso si possono ipotizzare: a) la comunicazione e la consultazione reciproca sugli atti normativi in corso di emanazione su oggetti concernenti anche indirettamente l'ordine pubblico, la sicurezza o l'immigrazione e sulle modalità di svolgimento e di organizzazione delle attività di polizia; b) l'istituzione di strumenti e meccanismi di costante scambio di dati e di cooperazione reciproca tra le diverse forze di polizia statali e i corpi di polizia regionali e locali; c) l'obbligo per gli organi politici ed amministrativi statali di richiedere pareri da parte delle Regioni (anche nella forma del "concerto", tipica forma procedimentale di coordinamento) su provvedimenti di competenza di autorità dello Stato, inclusi quelli concernenti la determinazione delle quote di ingresso di lavoratori extracomunitari, sulla distribuzione del personale dei corpi di Polizia dello Stato preposti a compiti di polizia di sicurezza e sulla dotazione e organizzazione territoriale dei corpi di Polizia dello Stato, nonché - in modo analogo a ciò che è previsto in ordinamenti costituzionali federali come quelli austriaco e sudafricano - sulla nomina dei dirigenti preposti ai distaccamenti locali delle forze di Polizia dello Stato; d) l'obbligo per gli organi della Regione di richiedere pareri da parte dello Stato su atti propri delle Regioni concernenti la distribuzione dei corpi di polizia locale e/o la nomina dei rispettivi dirigenti; e) l'obbligo di immediata trasmissione da parte degli organi della Regione a quelli dello Stato di qualsiasi informazione e dato rilevanti ai fini della tutela dell'ordine pubblico, della sicurezza, della polizia amministrativa statale e della gestione dell'immigrazione e della condizione dei cittadini extracomunitari.

Un secondo tipo di forme di coordinamento potrebbe avere un contenuto che implica una qualche negoziazione, in cui cioè si sollecita l'intervento dell'altro e si definiscono ipotesi di soluzione, anche se i diversi soggetti restano responsabili di una quota di attuazione dell'intervento concordato. In tal senso sono ipotizzabili: a) la cooperazione finanziaria e l'utilizzo del fondo perequativo previsto dall'articolo 119 della Costituzione o l'istituzione di interventi finanziari statali speciali ai sensi dell'articolo 119, comma 5, per il finanziamento di specifiche spese regionali o locali derivanti da particolari e rilevanti esigenze territoriali della sicurezza in senso lato, dalle imprescindibili esigenze di funzionamento dei corpi di polizia

112) In tema di raccordi Stato- Regioni una soluzione analoga è avanzata da F. MERLONI, Relazione in I raccordi tra Stato, Regioni ed enti locali, in *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, cit., p. 180.

locale, da specifiche misure di prevenzione della criminalità, dalla necessità di implementare i diritti civili e sociali degli stranieri regolarmente soggiornanti con numeri e caratteristiche differenti da Regione a Regione; b) la facoltà di stipulare appositi protocolli o accordi di coordinamento e collaborazione tra autorità statali e autorità regionali con i quali in favore dei compiti amministrativi svolti dallo Stato o dalla Regione nelle materie dell'ordine pubblico, della sicurezza, inclusa la polizia amministrativa, e dell'immigrazione si mettano a disposizione risorse strumentali e risorse umane ovvero si prevedano forme operative di sinergia dell'azione amministrativa dei diversi livelli (Stato, Regione, enti locali) finalizzate a mantenere o raggiungere la sicurezza urbana o il controllo dell'immigrazione.¹¹³

Un terzo tipo di forme di coordinamento potrebbe prevedere la facoltà o l'obbligo di costituire nuovi soggetti o organi monocratici o collegiali preposti al coordinamento o addirittura l'affidamento allo Stato o alla Regione di funzioni proprie rispettivamente della Regione o dello Stato nelle materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione. Quest'ultimo tipo di coordinamento comporterebbe la modifica volontaria e più o meno occasionale delle competenze costituzionalmente previste e perciò sarebbe incostituzionale sia qualora riguardi le funzioni legislative e regolamentari disciplinate dai criteri previsti dall'articolo 117 della Costituzione, sia qualora riguardi le funzioni amministrative disciplinate dai criteri previsti nei primi due commi dell'articolo 118.

Occorre altresì osservare che in mancanza di indicazioni diverse a livello costituzionale si deve ritenere che il legislatore statale sia libero di prevedere che le diverse forme di coordinamento siano istituite sia tra lo Stato e ogni Regione, per ciò che riguarda bisogni, situazioni e caratteristiche proprie del territorio di quella Regione, sia tra lo Stato e tutte le Regioni e province autonome.

Nel primo caso l'effettuazione delle forme di coordinamento potrebbe essere promossa o gestita per lo Stato, anche su direttive dei competenti Ministri o del Presidente del Consiglio dei Ministri, dal Prefetto preposto all'Ufficio territoriale del Governo avente sede nel capoluogo della Regione e per la Regione dal Presidente della Giunta regionale o da un assessore da costui delegato, mentre non si può escludere l'istituzione di organi paritetici di collegamento e coordinamento, composti anche di esperti o di funzionari delle forze di polizia statali e locali, analogamente a ciò che è previsto a livello provinciale dalle leggi vigenti circa il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica e circa il Comitato provinciale della protezione civile.

Nel secondo caso la sede privilegiata del coordinamento può essere sia un organo paritetico di carattere politico, come la Conferenza Stato-Regioni, sia un organo misto politico-tecnico, come un'apposita conferenza di servizi o anche un organo composto anche da dirigenti di forze di polizia (come è il Comitato nazionale per l'ordine e la sicurezza pubblica) o rappresentanti ed esperti di più Ministeri e Regioni (come potrebbe essere il Comitato interministeriale per l'attuazione della legge sull'immigrazione).

Ovviamente qualora a seguito dell'espletamento del coordinamento si giunga alla conclusione di atti formali di natura amministrativa ovvero all'elaborazione di atti normativi, anche legislativi, questi dovrebbero essere soggetti al procedimento ordinario rispettivamente previsto a livello statale o regionale dalle norme costituzionali, statutarie e legislative e ciò potrebbe comportare un coinvolgimento diretto delle assemblee parlamentari e regionali.

113) Si tratterebbe di protocolli aventi una struttura e una funzione non lontana dai protocolli recentemente stipulati tra taluni comuni e le amministrazioni centrali o periferiche dello Stato in materia di sicurezza. Sul punto cfr., da ultimo, per tutti, M. FIASCO, *La sicurezza urbana*, Milano, 2001, p. 26 ss.

Infine si deve rilevare che in materia di ordine pubblico, sicurezza e immigrazione l'articolo 118, comma 3, della Costituzione impone alla legge statale di prevedere soltanto forme di coordinamento e non anche forme di intesa, come invece è previsto in materia di beni culturali, e ciò deve far giungere a importanti conclusioni.

In primo luogo non è obbligatorio che la legge preveda che tutte le forme di coordinamento sfocino in una formale e vincolante intesa reciproca tra Stato e Regioni.

In secondo luogo una volta che il coordinamento previsto dalla legge statale si sia realizzato secondo il consueto principio della leale collaborazione l'eventuale mancato raggiungimento di un'intesa sostanziale tra Stato e Regioni sugli interessi in gioco e sui provvedimenti da adottare non impedisce a ciascuno di tali soggetti di realizzare gli interventi che gli competono dal punto di vista costituzionale e legislativo.

In terzo luogo però qualsiasi forma di coordinamento in materia di ordine pubblico, sicurezza e immigrazione resta strutturalmente sbilanciato verso lo Stato perché qualora malgrado l'espletamento delle forme di coordinamento previste dalla legge statale gli atti o i comportamenti della Regione mettano in pericolo la sicurezza pubblica lo Stato dispone dei mezzi per far prevalere il suo orientamento, sia perché in qualsiasi momento può esercitare in modo favorevole all'amministrazione statale la potestà legislativa esclusiva attribuita allo Stato in tali materie dall'articolo 117 della Costituzione, sia perché qualora il pericolo creato dagli organi regionali per l'incolumità e la sicurezza pubblica sia grave o occorra comunque tutelare l'unità giuridica o economica o i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali il Governo può esercitare i poteri sostitutivi di cui all'articolo 120, comma 1, sia perché qualora sussistano ragioni di sicurezza nazionale l'articolo 126 della Costituzione consente agli organi costituzionali di giungere allo scioglimento del Consiglio regionale o alla rimozione del Presidente della Giunta regionale e in tali casi certo potrà essere valutato anche l'esito dell'eventuale espletamento delle forme di coordinamento.

11 I modelli adottati dagli Statuti speciali e l'ipotesi di delega ad ogni Regione di talune funzioni amministrative statali in materia di ordine pubblico, sicurezza e immigrazione.

La legge statale menzionata dall'articolo 118, comma 3, della Costituzione dovrebbe comunque prevedere particolari e specifiche disposizioni di coordinamento tra i competenti organi dello Stato e gli organi di tre Regioni ad autonomia differenziata i cui Statuti speciali già prevedono forme di delega o di conferimento obbligatori o facoltativi di funzioni di mantenimento dell'ordine pubblico ai Presidenti delle Regioni.

Si deve anzi osservare che proprio i criteri di allocazione delle funzioni amministrative indicati nel nuovo comma 1 dell'articolo 118 della Costituzione e la perdurante possibilità prevista dall'articolo 121, ultimo comma, di delegare alla Regione funzioni amministrative dello Stato che devono essere dirette dal Presidente della Giunta regionale conformandosi alle istruzioni del Governo della Repubblica, rendono costituzionalmente legittimo, e forse doveroso, che la legge statale da un lato attribuisca direttamente all'amministrazione statale l'esercizio unitario di talune funzioni amministrative nelle materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione, ma dall'altro lato si avvalga comunque della cooperazione della Regione, delegando ad essa l'esercizio di parte di tali funzioni sulla base di apposite direttive impartite dal Governo al fine di assicurare anche per tali funzioni il buon andamento richiesto dall'articolo 97 della Costituzione e di realizzare il massimo grado possibile di

contemperamento delle esigenze previste dall'articolo 5 della Costituzione, del decentramento amministrativo dell'amministrazione statale e della promozione delle autonomie e il massimo grado possibile di contemperamento dei contrapposti criteri delle "esigenze unitarie" e della sussidiarietà, dell'adeguatezza e della differenziazione.¹¹⁴

E' dunque ipotizzabile che la legge statale preveda per tutte le Regioni o, meglio, per quelle Regioni che dispongano di strutture adeguate, modelli organizzativi delle funzioni amministrative finalizzate al mantenimento a livello locale dell'ordine pubblico e della sicurezza e/o forme di coordinamento locale delle forze di polizia statali con i corpi di polizia regionali e locali, secondo norme in tutto o in parte analoghe a quelle già da decenni previste dallo Statuto speciale della Valle d'Aosta (l'articolo 44 dello Statuto della Valle d'Aosta prevede che il Presidente della Giunta, per delegazione del Governo della Repubblica, provvede al mantenimento dell'ordine pubblico secondo le disposizioni del Governo mediante reparti di Polizia dello Stato e della polizia locale) o dallo Statuto speciale della Sardegna (l'articolo 49 dello Statuto della Sardegna prevede che il Governo possa delegare alla Regione le funzioni di tutela dell'ordine pubblico, che sono esercitate dal Presidente della Giunta conformandosi alle istruzioni del Governo).

Altro modello importante di allocazione delle funzioni amministrative in materia di sicurezza si ricava dalla scelta fatta dallo Statuto speciale del Trentino-Alto Adige di attribuire direttamente ai Presidenti delle province come compiti loro propri talune funzioni in materia di sicurezza pubblica (l'articolo 20, commi 1 e 2, dello Statuto del Trentino-Alto Adige prevede che i Presidenti delle province, anche avvalendosi degli organi di polizia statale o della polizia locale urbana e locale, esercitano le attribuzioni previste dalle leggi vigenti in materia di industrie pericolose, mestieri rumorosi ed incomodi, esercizi pubblici, agenzie, tipografie, mestieri girovaghi, operai e domestici, di malati di mente, intossicati e mendicanti, di minori di anni diciotto).

Invece appare difficilmente compatibile con le esigenze unitarie sottese alle nuove norme costituzionali l'estensione a tutte le Regioni di un modello analogo a quello previsto dall'articolo 31, comma 1, dello Statuto della Sicilia, in cui si prevede che al mantenimento dell'ordine pubblico provveda di propria iniziativa il Presidente regionale a mezzo delle forze di Polizia dello Stato.

Peraltro qualora la legge statale estendesse a tutte le Regioni uno dei citati modelli, il Presidente della Regione agirebbe in qualità di organo della Regione e non già – come affermava la dottrina e la giurisprudenza costituzionale precedente alla revisione costituzionale del 2001¹¹⁵ – in qualità di ufficiale di Governo, figura che appare assai poco compatibile con il nuovo assetto costituzionale dei rapporti tra Stato e Regioni: alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione non appare necessario configurare il Presidente regionale quale organo statale decentrato posto alle dipendenze dirette dello Stato, perché anche in tali casi a tutela del soddisfacimento delle esigenze di sicurezza, da un lato il Governo in via ordinaria disporrebbe del potere di impartire direttive ai Presidenti regionali, e dall'altro lato in caso di inadempienza da parte della Regione se lo Stato non decida di revocare la delega alla Regione il Governo

114) L'idea prospettata nel testo può dare una concreta soluzione all'ipotesi esposta dubitativamente in T. MARTINES, A. RUGGERI C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., p. 231-232 secondo la quale il mantenimento delle funzioni "delegate" dallo Stato alle Regioni ai sensi dell'art. 121 della Costituzione potrebbe configurare non soltanto il frutto di una svista, bensì potrebbe alludere a funzioni in cui "esercizio unitario" debba aver luogo, ai sensi del comma 1 dell'art. 118 della Costituzione ad opera dello Stato ed in relazione al quale lo Stato stesso reputi di doversi ugualmente avvalere della cooperazione delle Regioni, anche se si ammette che tali funzioni in tanto potrebbero essere giustificatamente trattenute in capo allo Stato in quanto solo quest'ultimo possa assicurarne direttamente un adeguato esercizio.

115) Sul punto cfr., per tutti, L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 1992, p. 368-369 e la giurisprudenza costituzionale ivi citata.

potrebbe legittimamente esercitare il potere sostitutivo oggi disciplinato dall'articolo 120 della Costituzione e/o si potrebbe promuovere il procedimento di rimozione del Presidente della Giunta regionale ai sensi dell'articolo 126 per ragioni di sicurezza nazionale o anche per gravi violazioni di legge.¹¹⁶

Nei casi ipotizzati dunque la legge delegherebbe all'amministrazione regionale il compimento di talune funzioni statali in materia di ordine pubblico o sicurezza su oggetti determinati o determinabili, ma ciò comporterebbe non già il trasferimento di uffici (mezzi e personale) alla Regione stessa, bensì una delega che comporta un potere di supremazia in capo allo Stato delegante, il quale al fine dell'esercizio della delega stessa metterebbe a disposizione del Presidente della Regione parte delle forze di polizia organizzate dallo Stato stesso, anche se il Governo avrebbe non soltanto un potere di impartire alla Regione istruzioni vincolanti, ma anche un potere di intervento concorrente sulla materia delegata.

12. Coordinamenti tra Stato, Regioni ed enti locali.

E' infine facile rilevare che l'articolo 118, comma 3, della Costituzione non specifica se il coordinamento riguardi sempre e soltanto lo Stato e la Regione o se esso si estenda anche agli enti locali.¹¹⁷ Peraltro la circostanza che tale norma costituzionale disponga che le forme di coordinamento che la legge statale deve prevedere riguardano lo Stato e le Regioni non necessariamente comporta che debbano considerarsi estranee al coordinamento le funzioni amministrative svolte dai comuni e dalle province nelle materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione.

In primo luogo la legge statale sulle funzioni fondamentali degli enti locali da adottarsi ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera p), ben potrebbe prevedere forme di coordinamento tra Stato e comuni circa le funzioni amministrative loro attribuite concernenti le materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione. E in tali casi sarebbe ragionevole che la legge statale, proprio al fine di garantire l'esercizio unitario delle funzioni, preveda in capo all'amministrazione dello Stato (così come oggi prevede il T.U. leggi sugli enti locali per i poteri del Prefetto sulle funzioni dei comuni in materia di ordine pubblico, sicurezza e altre funzioni "statali") le funzioni di vigilare sul corretto adempimento delle funzioni attribuite ai comuni e di impartire ad essi eventuali direttive vincolanti.¹¹⁸

In secondo luogo anche in tali casi le esigenze della sussidiarietà e della leale collaborazione impongono alla legge statale di prevedere anche luoghi e strumenti di coordinamento tra Stato, province e comuni ed anzi negli strumenti di coordinamento previsti dalle leggi statali attualmente in vigore (Comitato provinciale per l'ordine pubblico e la sicurezza, Comitato provinciale per la protezione civile, consigli territoriali per l'immigrazione)

116) In dottrina già prima delle revisioni costituzionali del 1999 e del 2001 autorevoli autori (cfr. L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 369, E. SPAGNA MUSSO, *Il Presidente della Regione nel sistema degli ordinamenti regionali*, Napoli, 1961, p. 129, E. GIZZI, *Manuale di diritto regionale*, Milano, 1991, p. 204) ritenevano che l'inosservanza delle direttive del Governo configuri il sorgere di uno dei presupposti previsti dall'articolo 126 della Costituzione, anche se nel previgente contesto costituzionale essa ipotizzava il ricorso all'ipotesi (oggi abrogata) dello scioglimento del Consiglio regionale in caso di mancata ottemperanza all'invito del Governo a sostituire il Presidente della Giunta regionale che non ottemperasse alle direttive governative concernenti le funzioni statali delegate.

117) Cfr. T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., p. 229.

118) La soluzione indicata nel testo è analoga a quella ipotizzata in T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., p. 249, anche se il nuovo ruolo costituzionalmente garantito dell'autonomia regionale e il coordinamento specificamente previsto dall'articolo 118, comma 3, della Costituzione non consentono di far propria anche l'idea che la funzione statale di impartire direttive e indirizzi riguardi non soltanto gli enti locali, ma anche le Regioni.

vi è una rafforzata presenza delle province e soprattutto dei comuni, il cui ruolo è oggi in posizione seconda soltanto a quella del Prefetto, mentre la presenza di rappresentanti della Regione appare meno significativa.

In terzo luogo in base al nuovo ultimo comma dell'articolo 123 introdotto dalla legge costituzionale n. 3/2001 il rapporto istituzionale degli enti locali con la propria Regione dovrebbe ora essere garantito dallo Statuto di ogni Regione mediante l'istituzione del Consiglio delle autonomie locali quale luogo di consultazione e ognuno di tali Consigli dovrà operare anche nel rispetto delle forme di coordinamento tra Stato e Regione in materia di ordine pubblico, sicurezza e immigrazione.¹¹⁹ In tale sede, da un lato la Regione potrebbe raccogliere elementi utili forniti dagli enti locali che dovrebbero essere a loro volta rielaborati e riutilizzati dalla Regione nell'ambito delle diverse forme di coordinamento con lo Stato (sia quelle previste ai sensi dell'articolo 118, comma 3, della Costituzione, sia quelle nell'ambito del coordinamento finanziario previsto dall'articolo 119) e, dall'altro, la Regione potrebbe coordinare le attività degli enti locali concernenti le funzioni che indirettamente riguardano l'ordine pubblico, la sicurezza e l'immigrazione.

119) Cfr. T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., p. 254.

Conclusioni

ALFREDO MANTOVANO*

Il momento politico è certamente di trapasso, di discussione, anche abbastanza animata e credo che da parte di tutti si debba auspicare una riflessione, un approfondimento direttamente proporzionati alla portata delle modifiche in atto e agli effetti che queste modifiche possono avere. Per questo è importante tutto ciò che costituisce sollecitazione a interessarsi in modo più serio alla questione come il convegno che si sta svolgendo a Pordenone questa mattina.

Gli obiettivi da raggiungere sono quelli di garantire in maggiore misura sicurezza e ordine pubblico. I mezzi rappresentano le modifiche normative in discussione e tutto ciò che a queste modifiche è in qualche modo collegato. Credo che la chiara distinzione tra i mezzi e le finalità sia il presupposto per evitare di innamorarsi dei mezzi a scapito delle finalità, dei mezzi e soprattutto delle denominazioni più o meno suadenti che i mezzi hanno, ma si tratta sempre di mezzi e quello che importa è la grande esigenza di sicurezza che c'è in questo momento non soltanto in Italia ma in Europa e in tutto il mondo occidentale e la corrispondente attenzione per individuare soluzioni tecniche che vadano incontro a questa esigenza.

Se queste sono le esigenze non si può immaginare che i rimedi siano semplici e soprattutto di immediata individuazione ed applicazione perché il tutto si inserisce in un contesto molto più ampio che chiama in discussione scelte di vita, scelte culturali in senso lato, se per coltura si intende un sistema di principi di riferimento che poi orientano la vita quotidiana, sia perché il sistema è oggettivamente complesso.

Quella perdita di valori che spesso viene sottolineata ha dei riflessi anche sul piano normativo: significa non avere principi certi, significa che mai come negli ultimi anni, gli ultimi decenni e nell'ultimo decennio modo particolare, vi è stata instabilità legislativa non soltanto dal punto di vista del diritto penale e della procedura penale ma anche delle leggi in materia di sicurezza. Si parla da tempo di cultura della legalità ed è una di quelle espressioni che vengono usate con tanta frequenza che alla fine diventa un contenitore generico astratto e non si sa poi qual è la sostanza che ne è contenuta. Ma se al termine vuole darsi invece una sostanza reale, la cultura della legalità non vive di vita propria. Vive se alimentata da principi, da valori solidi e radicati.

Dico questo non per fare discorsi astratti e per sviare rispetto ai problemi che sono stati posti, ma per sottolineare le difficoltà. Per sottolineare che il migliore assetto del sistema sicurezza - e può sembrare paradossale che lo dica come Sottosegretario all'Interno con delega alla Pubblica sicurezza - sia certamente uno dei profili di interesse per questa materia,

* Sottosegretario di Stato all'Interno.

ma non è l'unico e non è totalmente risolutivo. Sono stati fatti certamente dei passi in avanti in questa direzione - arrivo poi al tema della polizia locale ma vorrei arrivarci per cerchi concentrici - e adesso siamo tutti impegnati perché questi passi in avanti abbiano dei riflessi sul piano applicativo.

La nuova disciplina dell'immigrazione ci consente di coniugare rigore e solidarietà. Col provvedimento di regolarizzazione rispetto al quale si è esaurita una prima fase - ma siamo già nella fase successiva forse più impegnativa - sono state poste le basi per prosciugare la palude della clandestinità, quindi per ridurre drasticamente lo sfruttamento in nero degli extracomunitari ma al tempo stesso per vincere per gli extracomunitari la tentazione di entrare nell'area delle delinquenze. Il nostro obiettivo è quello di stabilizzare per gli extracomunitari tutele simili a quelle di cui godono i lavoratori italiani non soltanto quanto a minimi salariali ma anche quanto a contributi e assistenza sanitaria in un contesto di sicurezza effettiva che viene garantita innanzitutto dalla certezza dell'identificazione che è il presupposto sul quale poi si costruisce tutto il resto. E io non ho resistito alla tentazione di leggere nello studio del professor Bonetti anche la parte relativa all'immigrazione, e trovo degli spunti di estremo interesse che naturalmente andrebbero approfonditi in un congresso monotematico a questo dedicato. Ci sono a proposito dell'immigrazione degli aspetti che, più che alla competenza statale, nel giro di qualche anno, se non addirittura di qualche mese, apparterranno alla competenza esclusiva dell'Unione europea perché i requisiti per ottenere il permesso di soggiorno ormai sulla base di una risoluzione che sta per essere adottata dall'Unione europea saranno gli stessi, o grosso modo gli stessi con lievissime variazioni e con lievissime deroghe, ma c'è molta compattezza da parte dei 15 su questo tema, e saranno stabiliti da una prossima precisazione dell'Unione europea. Mentre il ruolo delle Regioni soprattutto ed anche degli altri enti territoriali su questo fronte è un ruolo importantissimo quanto all'integrazione, quanto alla garanzia dell'assistenza sanitaria, quanto alla funzionalità di quell'aspetto della legge sull'immigrazione che prevede l'ingresso contestuale alla disponibilità di un alloggio che abbia i requisiti dell'edilizia residenziale pubblica, poi si potrà discutere e questo è un tema affascinante ma chiudo su questo punto perché porterebbe via veramente troppo tempo.

Relativamente alle quote di ingresso fissate per regione, ed è uno degli aspetti sul quale professor Bonetti si sofferma nel suo studio che come tutte le questioni, come tutte le proposte, ha dei *pro* ma anche dei *contro*, nel senso che la dimensione nazionale consente di avere meglio presente il quadro complessivo della situazione, ma consente anche di evitare il ripristino di forme di legame ad un determinato territorio che un sistema di mercato del lavoro molto elastico, sempre più elastico, evidentemente sconsiglia. Il che non significa che non ci possa essere un ruolo più incisivo delle regioni nel formulare proposte con riferimento ai decreti di flusso.

Tornando ai passi avanti degli ultimi mesi noi abbiamo lanciato una campagna decisa contro l'uso degli stupefacenti che non può non avere riscontri, anche in termini di sicurezza, soprattutto se le Regioni decidono su questo piano di collaborare fattivamente nella stessa direzione indicata dal Governo.

Penso soprattutto ai percorsi di recupero nei quali un raccordo più stretto tra Sert e comunità è essenziale. Stiamo cercando di individuare condizioni di maggiore trasparenza in ambito dei grandi appalti per prevenire la presenza criminale nell'economia ma non credo che vadano disprezzate le recenti operazioni della DIA che costituiscono su segmenti significativi di grandi appalti, un primo e concreto segnale di questa attenzione.

Vi è l'esigenza, ed è avvertita tutti i livelli, di coinvolgere nella lotta alla delinquenza tutte le componenti della comunità perché nessuno deve sentirsi un semplice consumatore del

bene sicurezza, ma tutti in qualche modo siamo partecipi a che il prodotto sia il migliore possibile. Io ho letto e, devo dire, più di una volta il documento congiunto A.N.C.I. - Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome su questo tema. Lo trovo molto interessante e pieno di spunti propositivi che non possono non avere un seguito sia di approfondimento da parte della stessa A.N.C.I.-Conferenza dei Presidenti delle Regioni, sia da parte del Governo e del Parlamento. La sicurezza è un sistema complesso e integrato. Ci sono vari attori: le forze di polizia a dimensione nazionale, le polizie municipali, gli istituti di vigilanza. Già oggi si sta lavorando perché il rapporto fra questi attori e, quindi il prodotto finale, sia il più possibile coordinato. Perché una rappresentazione riesca è necessario che ci sia una regia e, quindi, sul piano della sicurezza la regia è il coordinamento. In tante regioni le polizie municipali svolgono in esclusiva interventi in materia di infortunistica stradale, liberando le forze di polizia di dimensione nazionale per compiti loro propri. Non si può certamente immaginare che un agente di polizia municipale segua, magari attraverso intercettazioni telefoniche, un grosso giro di estorsione. Questo è un compito esclusivamente del poliziotto, del carabiniere, del finanziere. Però si può garantire una maggiore efficacia su questo fronte se la polizia municipale che riesce a svolgere alcuni compiti che possono distrarre da questi obiettivi diversi, non voglio dire più impegnativi, le forze di polizia di dimensione nazionale. E tutti siamo spettatori del ruolo sempre più significativo che svolgono gli istituti di vigilanza privata. Cinque o sei anni fa nessun aeroporto aveva gli agenti di vigilanza privata ai varchi e nessun palazzo di giustizia aveva la tutela, la protezione fissa all'esterno delle mura, degli agenti della vigilanza privata. Può darsi che non ci si fermi soltanto a questo. Il Ministero dell'Interno sta approfondendo la tematica con un gruppo di lavoro e che, nel giro di qualche settimana si spera, consegnerà alla riflessione del Governo e quindi del Parlamento, un testo che finalmente disciplini un settore che per troppo tempo è stato lasciato senza un adeguato aggiornamento normativo e, contestualmente, sono rimaste delle zone grigie che richiedono assolutamente una definizione. Un conto è la vigilanza privata che sia disciplinata in modo chiaro, un conto sono i servizi di *security* che, francamente, sollevano più perplessità che apprezzamenti, anzi, dal mio punto di vista quasi esclusivamente perplessità non solo negli stadi, ma nelle discoteche, laddove sono stati utilizzati.

Ci sono spazi di miglioramento e di razionalizzazione. Prima io provo a fare un discorso all'inverso: invece di capire il principio, che cosa significa *devolution*, con riferimento alla polizia locale, proviamo ad individuare i terreni operativi per poi, se ci si riesce, risalire a qualche principio. Partiamo, ad esempio, dall'esigenza di coordinamento che c'è, in una prospettiva europea, per contrastare efficacemente un crimine che fa partire sostanze stupefacenti della Colombia, le fa transitare dall'Albania e poi le fa entrare in Europa attraverso l'Italia, magari con soldi che vengono ripuliti in Svizzera o nel Montenegro. La prospettiva semmai è opposta: è quella di dotarsi di strumenti di coordinamento su scenari più ampi, non di immaginare ulteriori forze in campo rispetto a quelle che già operano sul territorio.

Mi rendo conto che queste riflessioni non sono risolutive del problema, però il problema è oggetto di dibattito, quindi intanto affrontiamo il dibattito e portiamo o tentiamo di portare argomenti di valutazione al dibattito, tenendo conto che nel frattempo, mentre si parla di *devolution* e di polizia locale - se ne sta parlando adesso al Senato, se ne parlerà alla Camera perché il Parlamento, anche questa è un'ovvietà, non è formato da una sola Camera.

Io credo di essere facile profeta immaginando che la Camera approfondirà non soltanto sul piano del dibattito la materia - quindi mentre si parla di *devolution* e di polizia locale, nel frattempo, e qui parlo per ciò che riguarda specificamente il Ministero dell'Interno, è già partita la sperimentazione relativa al cosiddetto poliziotto di quartiere, che è nient'altro che

un'applicazione ancora più puntuale, ancora più vicina alle esigenze della gente di quella formula di polizia di prossimità che era stata utilizzata già negli ultimi tempi.

Chi è il poliziotto di quartiere? È colui che si fa conoscere dalla gente, che rappresenta un punto di riferimento visibile e che dà fiducia e quella possibilità di aprirsi che magari il contatto con la struttura della stazione o del commissariato a orari fissi può rendere un po' più complicato. Che stabilisce rapporti di collaborazione con le altre forze di polizia presenti sul territorio, che dà suggerimenti, fornisce la consulenza. Non ha prevalentemente ruoli di intervento attivo perché costituisce un tramite di fiducia e di sollecitazione rispetto all'intervento attivo, a meno che non ci sia un reato che si commette in flagranza è allora lì c'è un obbligo di intervento da parte dell'agente di polizia. Questa sperimentazione sta partendo in qualche decina di città italiane. Partirà in modo più ampio alla fine di gennaio ed è prevista una prima verifica nell'estate del prossimo anno a cui farà seguito un rilancio del modello definitivo sulla base degli input che verranno da questa sperimentazione, quindi corsi di formazione mirata. Tutto ciò attraverso una collaborazione sempre più stretta tra forze di polizie nazionali e polizie municipali e avendo un occhio soprattutto per gli input che saranno dati per la verifica all'aspetto formazione.

Crede che questi siano i problemi principali, che ho riassunto ovviamente in modo molto sintetico e forse fin troppo rozzo, del dibattito in corso, ma anche i lavori che si stanno realizzando e ricollegandomi a quello che veniva detto prima non posso fare a meno di osservare in conclusione che l'azione degli enti territoriali in tema di sicurezza non si limita alla semplice voce "polizia locale" ma ha un aspetto di potenzialità molto più ampio perché comprende la pianificazione urbanistica, la pianificazione ambientale, comprende il ruolo attivo nella destinazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata.

Tutto questo, credo, che debba costituire oggetto di un dibattito, rispetto al quale, e ringrazio ancora molto per questo, convegni come quello di stamattina rappresentano occasioni di approfondimento utili certamente per chi sta cercando di varare qualcosa sul punto.

CONVEGNO

Nuovi scenari per la polizia locale e la sicurezza

Auditorium della Regione
Via Roma, 2 - Pordenone
29 novembre 2002

ORE 9.30 SALUTO DELLE AUTORITÀ
Sergio Bolzonello
Sindaco di Pordenone

Flavio Pertoldi
Presidente Sezione regionale dell'A.N.C.I.

INTRODUZIONE
Luca Ciriani
Assessore regionale per le autonomie locali e allo sport

ORE 10.00 RELAZIONI
"Il contributo della polizia municipale al governo della sicurezza urbana"
Aldo Zanetti
Comandante della Polizia Municipale di Roma e Presidente del Comitato tecnico nazionale dell'ANCI per la polizia locale

"L'esperienza del vigile di quartiere nel Comune di Gorizia"

Maurizio Di Matteo

Assessore del Comune di Gorizia

"Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione"

Paolo Bonetti

Università degli Studi di Milano - Bicocca Facoltà di Giurisprudenza.

Dipartimento giuridico delle istituzioni nazionali ed europee

ORE 11.00 - Pausa

ORE 11.15 - DIBATTITO

ORE 12.45 - CONCLUSIONI

Alfredo Mantovano

Sottosegretario di Stato all'Interno

ORE 13.00 - CHIUSURA DEI LAVORI