

La giurisprudenza costituzionale sulla materia "sicurezza" conferma la penetrazione statale nelle materie di potestà legislativa regionale

di Paolo Bonetti

(in corso di pubblicazione in "le Regioni", 6/2006)

1. In alcune sentenze del 2006 la Corte costituzionale ritorna a pronunciarsi sui molti effetti che comporta l'attribuzione allo Stato della potestà legislativa esclusiva in materia di sicurezza (art. 117, comma 2 lett. h) Cost.).

In proposito occorre però ricordare il significato che la giurisprudenza costituzionale successiva all'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001 ha voluto dare a questa materia.

Già nella sentenza n. 407/2002 la Corte aveva fatto la sua scelta di fondo, una scelta che associa un criterio di tipo teleologico con uno di tipo legislativo, in sostanziale continuità con l'assetto legislativo previgente rispetto alla revisione costituzionale: "il contesto specifico della lettera h) del secondo comma dell'art. 117 - che riproduce pressoché integralmente l'art. 1, comma 3 lettera l) della legge n. 59 del 1997 - induce, in ragione della connessione testuale con "ordine pubblico" e dell'esclusione esplicita della "polizia amministrativa locale", nonché in base ai lavori preparatori, ad un'interpretazione restrittiva della nozione di "sicurezza pubblica". Questa infatti, secondo un tradizionale indirizzo di questa Corte, è da configurare, in contrapposizione ai compiti di polizia amministrativa regionale e locale, come settore riservato allo Stato relativo alle misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico (sentenza n. 290 del 2001)". Così la Corte ha affermato che la riserva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza deve farsi coincidere col settore riservato allo Stato relativo alle misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico e riguarda le funzioni primariamente dirette a tutelare beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possedimenti ed ogni altro bene che assume prioritaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento" (sent. n. 290/2001).

Può sembrare che la scelta fatta dalla giurisprudenza costituzionale da un lato sia sostanzialmente continuista, e dall'altro lato comporti un'interpretazione piuttosto restrittiva dell'area della potestà legislativa statale.

Bisogna invece osservare che gli orientamenti della Corte conducono a scelte di segno diverso di volta in volta.

Infatti si può osservare che a proposito della materia "sicurezza" la Corte afferma da un lato che essa non allude certo ad interventi di salvaguardia dell'ambiente e del territorio di insediamento degli stabilimenti produttivi (che concernono invece la materia "tutela dell'ambiente": sent. n. 407/2002), e dall'altro lato però preclude una disciplina regionale in materia di polizia di sicurezza (che è cosa diversa dalla polizia amministrativa locale che segue, invece, in quanto strumentale, la distribuzione delle competenze principali cui accede) (sentenza 313/2003).

Con la sentenza n. 95/2005 la Corte decise questioni concernenti leggi regionali che, eliminando l'obbligo del libretto di idoneità sanitaria, di cui all'art. 14 della legge 30 aprile 1962, n. 283, per il personale addetto alla produzione e vendita di alimenti e per il personale delle farmacie, si riteneva che violassero la competenza legislativa esclusiva statale di cui al secondo comma, lettera h), dell'art. 117 della Costituzione. La Corte, riprendendo quanto già rilevato nella sentenza n. 162/2004 dichiarò infondata tale censura, poiché secondo il nuovo art. 117 della Costituzione, fin dalla sentenza n. 407/2002, la giurisprudenza della Corte ha sempre ribadito che la materia in questione si riferisce «all'adozione delle misure relative alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico». D'altra parte essa afferma che il termine «ordine pubblico» utilizzato dalla Corte di cassazione in alcune pronunce concernenti l'obbligo di dotarsi del libretto sanitario sulla base della legislazione statale ha il significato proprio della disciplina codicistica, sostanzialmente diverso da quello utilizzato dal secondo comma dell'art. 117 della Costituzione.

Anche la sentenza n. 383/2005 si era soffermata sulla definizione della materia «ordine pubblico e sicurezza» ribadendo il suo orientamento secondo il quale che essa riguarda soltanto gli interventi finalizzati alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico (cfr. sentenze n. 407/2002, n. 6/2004, n. 162/2004, n. 428/2004 e n. 95 del 2005), e non certo la sicurezza tecnica o la sicurezza dell'approvvigionamento dell'energia elettrica (mentre eventuali turbative dell'ordine pubblico in conseguenza di gravi disfunzioni del settore energetico potrebbero semmai legittimare l'esercizio

da parte del Governo del potere sostitutivo).

La capacità penetrativa della potestà legislativa statale in materia di "sicurezza" nelle materie di potestà legislativa regionale è stata però confermata anche per le regioni a Statuto speciale

Così con la sentenza n. 428/2004 la Corte aveva escluso che il vigente «codice della strada» violi alcuna delle competenze assegnate dallo statuto speciale e dalle relative norme di attuazione (nonché dalla clausola contenuta nell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001) alla Provincia autonoma di Bolzano, affermando che considerazioni di carattere sistematico inducono a ritenere che la disciplina della circolazione stradale sia riconducibile, sotto diversi aspetti, a competenze statali esclusive, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione. In primo luogo, l'esigenza di assicurare l'incolumità personale dei soggetti coinvolti nella circolazione (conducenti, trasportati, pedoni) pone problemi di sicurezza, ricadendo, così, nella materia «ordine pubblico e sicurezza». Inoltre, la disciplina della circolazione stradale, in quanto funzionale alla tutela dell'incolumità personale, mira senza dubbio a prevenire una serie di reati ad essa collegati, come l'omicidio colposo e le lesioni colpose, e, pertanto, essa trova, anche sotto questo diverso profilo, la sua collocazione nella materia «ordine e sicurezza pubblica». Peraltro la Corte osservò che nell'esaminare una determinata normativa non è sempre agevole individuare un preciso titolo competenziale: proprio nella sentenza n. 428/2004 si afferma che la normativa inerente alla circolazione stradale non può essere ricondotta unicamente alla materia "sicurezza", perché la disciplina dell'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile per i danni derivanti dalla circolazione dei veicoli a motore si inquadra certamente nella lettera l) del secondo comma dell'art. 117, nella parte in cui attribuisce alla competenza statale esclusiva la materia dell'«ordinamento civile». Così per le sanzioni amministrative delle infrazioni al codice della strada vale il principio generale secondo cui la competenza a dettare la disciplina sanzionatoria rientra in quella a porre i precetti della cui violazione si tratta.

2. L'esame della giurisprudenza costituzionale circa la materia "ordine pubblico e sicurezza" potrebbe dunque far concludere che l'orientamento della Corte consista nell'adozione di un criterio teleologico nell'esame della disposizione di volta in volta impugnata, che conduce ad un'interpretazione restrittiva del contenuto della materia, sia per evitare sovrapposizioni con altre materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato, sia per evitare sconfinamenti della potestà legislativa esclusiva dello Stato nelle materie di competenza legislativa concorrente o residuale delle regioni.

Ad un'interpretazione restrittiva della potestà legislativa statale non poteva però corrispondere un indiscriminato allargamento della potestà legislativa regionale in settori pertinenti seppur indirettamente con la prevenzione e repressione dei reati.

In realtà la Corte aveva richiamato le Regioni ad un corretto rapporto con lo Stato allorché avessero istituito con legge regionali organi consultivi competenti in materie concernenti la sicurezza, ricordando che l'art. 118, comma 3 Cost. prevede che ogni forma di coordinamento tra Stato e regioni in materia deve essere disciplinato con legge statale e che anche perciò (oltre che a causa della potestà legislativa esclusiva dello Stato nelle materie della giurisdizione e dell'organizzazione degli organi dello Stato e di enti pubblici nazionali) la regione non può neppure prevedere che partecipino a quegli organi regionali membri dell'ordine giudiziario o funzionari dell'amministrazione statale, neppure con funzioni di mero studio e al di fuori del proprio incarico d'ufficio e/o in modo comunque a titolo volontario.

Così la Corte ha dichiarato incostituzionale l'art. 3 della L.R. Marche 24 luglio 2002, n. 11 che prevedeva la partecipazione obbligatoria di prefetti e magistrati nell'ambito dell'osservatorio regionale per le politiche integrate della sicurezza istituito presso la Giunta regionale (sent. n. 134/2004). Analogamente nella sent. n. 30/2006 si è dichiarata l'illegittimità della Consulta regionale dell'immigrazione istituita dalla L.R. Abruzzo 13 dicembre 2004, n. 46 nella parte in cui prevedeva che essa fosse integrata da un rappresentante dell'INPS designato dalla sede regionale e da un rappresentante per ogni prefettura presente nel territorio della Regione.

Merita ricordare anche che la Corte aveva già dichiarato nella sent. n. 22/2001 l'illegittimità costituzionale dell'art. 22 della L.R. Sicilia 13 settembre 1999, n. 20 che istituiva un comitato regionale per la sicurezza, che avrebbe dovuto comprendere anche tutti i questori, con la partecipazione dei prefetti e dei rappresentanti in ambito regionale delle forze di polizia dello Stato e il collegamento con i comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica, il quale avrebbe svolto attribuzioni in materia di sicurezza dei cittadini e delle attività economiche. E' vero che secondo lo Statuto speciale siciliano - peraltro sul punto largamente inattuato - il Presidente della Regione provvede al mantenimento dell'ordine pubblico, ma quella norma costituzionale prevede che il Presidente vi provveda in qualità di organo dello Stato, delegato dal Governo e per il tramite delle forze di polizia dello Stato e non già di organi regionali.

Tuttavia secondo l'orientamento della Corte nella materia "sicurezza" devono farsi rientrare soltanto le misure preventive e repressive dei fatti previsti e puniti come reati e le funzioni pubbliche preposte a tutelare i beni fondamentali e ogni altro bene che ha prioritaria importanza per l'ordinamento giuridico e sociale e non già attività di mera conoscenza ed indagine scientifica dei fatti criminosi e delle problematiche attinenti alla sicurezza. Perciò la Corte stessa ha ritenuto legittima la L.R. Abruzzo 12 novembre 2004, n. 40 che istituisce un comitato scientifico regionale permanente per le politiche della sicurezza e della legalità, avente il compito di predisporre ed inviare alla Giunta regionale una relazione annuale sullo stato della sicurezza del territorio della Regione e di svolgere attività di studio e ricerca dei sistemi avanzati di sicurezza in Italia e nell'Unione europea. Anzi la Corte afferma che la completa attuazione del principio di leale collaborazione tra Stato, Regioni ed enti locali rende auspicabile che a livello locale con attività di rilevazione, analisi, studio e ricerca applicata sia sviluppata la capacità di apprezzamento delle situazioni concrete e peculiari concernenti la sicurezza sul territorio regionale (sent. n. 105/2006).

3. La giurisprudenza costituzionale del 2006 fa capire che il criterio teleologico adottato nell'individuazione dei contenuti della materia "sicurezza" mantiene comunque una notevole capacità penetrativa della potestà legislativa statale nelle materie di competenza regionale, con un intervento di tipo trasversale e potenzialmente espansivo su altre materie di competenza regionale.

Se infatti i contenuti della materia "sicurezza" alludono a quelle misure amministrative preventive e repressive dei reati (così la competenza statale ben si ricollega alla potestà legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento penale) allora le Regioni non possono approvare o applicare leggi o provvedimenti, che, benché vertano su altre materie di competenza regionale, comportino anche effetti che direttamente o indirettamente vanifichino o neutralizzino quelle misure amministrative adottate dall'amministrazione statale che siano previste o consentite da leggi statali aventi l'obiettivo di prevenire il compimento di reati, al di fuori dei casi e dei modi nei quali la stessa legge statale consenta alla Regione di introdurre simili riduzioni.

In merito alcune pronunce della Corte nel 2006 hanno fatto risolvere le frizioni nella prevalenza della potestà legislativa ed amministrativa dello Stato su quelle esercitate o rivendicate dalle Regioni o province autonome.

3.1. Con la sent. n. 222/2006 la Corte dichiara infondato il conflitto di attribuzione sollevato dalla Provincia autonoma di Bolzano contro l'ordinanza 9 settembre 2003 adottata dal Ministro della salute a tutela dell'incolumità pubblica dal rischio di aggressioni da parte di cani potenzialmente pericolosi.

La sentenza riesce a dimostrare che il provvedimento statale in concreto ha una finalità attinente alle materie "ordine pubblico e sicurezza" e con l'occasione ribadisce che tale materia deve essere intesa in termini restrittivi come relativa alle sole misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico: la disciplina impugnata mira a prevenire reati contro la persona perché è funzionale alla tutela dell'incolumità pubblica dal rischio di aggressione da parte di animali addestrati all'aggressività.

E' vero che in astratto l'atto statale impugnato verte anche su oggetti che alludono a materie sanitarie e veterinarie, ma nel caso concreto la Corte usa il noto criterio della prevalenza per dimostrare che la prevalente finalità insita nelle norme previste dall'atto statale riguarda la materia "ordine pubblico e sicurezza": l'ordinanza mira non già a salvaguardare la salute umana o animale, così come invece prevedono le norme della legge provinciale adottata in materia, bensì ad evitare che da parte di persone si attuino nei confronti di cani tecniche di addestramento particolari o si somministrino loro sostanze eccitanti in modo da potenziarne le loro capacità offensive e proprio all'esigenza di difesa sociale e di prevenzione di un incremento a scopo di lucro dell'aggressività canina ricollega anche specifici divieti di acquisto o di detenzione di cani potenzialmente pericolosi da parte di persone precedentemente condannate per reati non colposi contro la persona o contro il patrimonio o per maltrattamento di animali.

L'ordinanza statale dunque non viola le competenze provinciali in materia di igiene e sanità previste dagli artt. 10 e 16 dello Statuto speciale del Trentino Alto Adige e dalle successive norme di attuazione.

3.2. Con la sent. n. 237/2006 la Corte accoglie il ricorso governativo contro la legge della Provincia autonoma di Trento che disciplina l'installazione negli esercizi pubblici di determinati apparecchi da gioco..

Anche in tale questione la Corte dimostra che in concreto è in vigore una diversa disciplina legislativa statale che mira alla prevenzione dei comportamenti penalmente rilevanti: in concreto la legge statale descrive e proibisce i giochi d'azzardo, prevede che ai giochi collocati in esercizi pubblici e aventi determinate caratteristiche possano accedere

soltanto determinate persone con l'espressa esclusione dell'accesso a tali giochi da parte di altre, elenca quali sono le caratteristiche consentite e quelle vietate nei giochi installabili, prevede la tipologia dei locali in cui possono essere installati, quali sono le persone che vi possono accedere e a quali condizioni ed in quali orari.

Tutte queste norme statali sono finalizzate alla prevenzione dei reati e a limitare l'elevata propensione al gioco che potrebbe favorire lo sfruttamento a fini di lucro, anche da parte della criminalità.

Peraltro la Corte osserva che in ragione dell'aleatorietà e della possibilità di vincite in denaro che caratterizzano i giochi in questione quella parte della disciplina statale che riguarda il numero massimo di tali apparecchi installabili negli esercizi pubblici si riferisce non già alla sicurezza riferita allo svolgimento dell'attività da parte di esercenti di pubblici esercizi, bensì ai limiti alla potestà legislativa regionale e provinciale previsti dallo stesso Statuto speciale del Trentino Alto-Adige, il cui art. 9 attribuisce alle Province la potestà legislativa in materia di pubblici esercizi, ma espressamente mantiene fermi i requisiti soggettivi richiesti dalle leggi dello Stato per ottenere le licenze, i poteri di vigilanza dello Stato, ai fini della pubblica sicurezza, la facoltà del Ministero dell'Interno di annullare d'ufficio, ai sensi della legislazione statale, i provvedimenti adottati in materia.

Con queste premesse la Corte dichiara l'illegittimità della legge provinciale che aveva deciso di superare la legislazione statale prevedendo essa stessa il numero di apparecchi e congegni che possono essere installati presso gli esercizi pubblici e le prescrizioni concernenti il loro uso.

In proposito la Corte osserva che le norme provinciali non si riferiscono alle caratteristiche tipologiche e di localizzazione degli apparecchi e alla loro installazione, ma, in virtù del tipo di apparecchi, comportano prescrizioni che riguardano esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e ricorda che proprio l'art. 12, n. 7 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige prevede poteri di vigilanza ai fini della pubblica sicurezza, rispetto alla quale la Corte afferma che sarebbe intollerabile una diversificazione di interventi su base territoriale.

Quest'ultima affermazione della Corte non dovrebbe però essere presa in modo troppo rigido e tassativo, perché altrimenti non sarebbe del tutto convincente e comporterebbe effetti esorbitanti nelle altre materie di potestà legislativa regionale.

Infatti soprattutto in relazione a taluni illeciti e reati minori - come potrebbe essere il caso dei giochi a premio installati nei pubblici esercizi - i pericoli per la sicurezza potrebbero essere ben diversificati da zona a zona in relazione alle caratteristiche sociologiche della popolazione, in particolare alle problematiche della popolazione giovane, alla frequentazione dei locali, a esigenze temporanee collegate a presenze turistiche concentrate nel tempo in ben determinati luoghi, e ad eventuali presenze criminali diversificate sul territorio. L'osservazione non vuole alludere ad una nozione di tipo soggettivo della sicurezza, quale situazione psicologica di assenza di pericoli, bensì ad una situazione oggettiva in cui è possibile una diversificazione della presenza dei pericoli secondo le diverse esigenze e caratteristiche della popolazione e dei mutevoli flussi commerciali e turistici.

Perciò nulla impedisce che la legge statale preveda parametri, forme e criteri predeterminati nell'ambito dei quali la legislazione regionale o provinciale potrebbe adottare una disciplina differenziata. Tuttavia è vero che se la legge statale non ritiene di fare questa scelta nessuno spazio sembra restare ad un intervento da parte della legislazione statale o regionale.

4. L'allevamento di cani e l'installazione di macchine da gioco nei locali pubblici sono tra quei temi e tra quelle attività apparentemente secondari e in astratto ben potrebbero essere oggetto della legislazione regionale, ancorché concorrente, e tuttavia si deve osservare che allorché tali attività diventino oggetto di potenziali interessi criminali esse possono diventare meritevoli di misure protettive e preventive di carattere amministrativo rispetto al rischio del compimento di reati.

E' sempre più chiaro insomma che la potestà legislativa in materia di ordine pubblico e di sicurezza si configura quasi come un indispensabile corollario della potestà legislativa statale in materia di ordinamento penale.

Del resto dopo che la giurisprudenza costituzionale ha voluto limitare alle misure preventive e repressive dei reati il contenuto della materia "ordine pubblico e sicurezza" è sempre più evidente che le ragioni sottese all'attribuzione allo Stato della potestà legislativa esclusiva in tale materia sembrano diventare molto simili a quelle che legittimano la potestà legislativa esclusiva statale in materia di "ordinamento penale" secondo una teoria del reato costituzionalmente

orientata: se ogni reato è costituzionalmente legittimo soltanto se mira a proteggere nel modo più forte le azioni od omissioni che ledono i diritti e i beni costituzionalmente rilevanti, allora oltre alla configurazione dei reati e delle pene sono altrettanto necessarie a tale protezione anche misure di carattere amministrativo che contribuiscano a prevenire il compimento della medesima azione od omissione che comporta una lesione prevista e punita come reato.

Si tratta però di capire se l'oggettiva connessione delle due materie debba comportare conseguenze identiche, consistenti nell'attribuzione alla sola potestà statale delle norme e dei provvedimenti amministrativi in materia, con il postulato indimostrato dell'esigenza che sia prevista una disciplina legislativa totalmente uniforme dal punto di vista territoriale, o non consenta anche altri esiti.

In proposito è evidente che così come la giurisprudenza costituzionale ha da tempo aperto spazi rilevanti alla disciplina da parte della legislazione regionale in materia penale nei casi, nei modi e nei limiti di volta in volta eventualmente consentiti dalla legge statale, è ragionevole concludere che nulla impedisce che un analogo orientamento si possa affermare anche a proposito del rapporto tra legge statale e legge regionale allorché siano previste misure di carattere amministrativo in materia di ordine pubblico e di sicurezza.

Se così non accadesse è evidente che aumenterebbe il rischio che la legislazione statale in materia di sicurezza finisca con produrre effetti indirettamente invasivi delle potestà legislative regionali, il che contraddirebbe proprio la giusta affermazione fatta dalla Corte nella sent. n. 290/2001 secondo la quale occorre 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".