

## **L'ordinamento della polizia locale tra Stato e Regioni**

di Paolo Bonetti

(in corso di pubblicazione in *"le Regioni"*, 2010)

1. Nella sent. n. 167/2010 la Corte costituzionale ritorna a pronunciarsi sul riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni in materia di polizia locale, decidendo sul giudizio promosso in via principale dal Governo sulla legge regionale del Friuli Venezia Giulia 29 aprile 2009, n. 9 recante disposizioni in materia di politiche della sicurezza e ordinamento della polizia locale.

Anzitutto la Corte ricorda che l'art. 5, comma 1, n. 13 delle norme costituzionali dello Statuto speciale di quella Regione autonoma alla Regione prevede la potestà legislativa concorrente nella materia della polizia locale, il che però, in base all'art. 10 L. cost. n. 3/2001, non impedisce alla Regione Friuli Venezia Giulia di fruire anche delle competenze legislative esclusive in materia di polizia amministrativa locale.

2. La Corte così ricorda i suoi orientamenti circa la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza.

Come è noto, infatti, la giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del 2001 afferma che la materia "ordine pubblico e sicurezza" riguarda gli interventi finalizzati alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico. Tale criterio restrittivo è stato usato dalla Corte costituzionale nei confronti di altre materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato per evitare sovrapposizioni e nei confronti delle materie di potestà legislativa concorrente o di potestà residuale delle regioni per inquadrare la disciplina impugnata e stabilire di volta in volta a chi riconoscerne la titolarità.

In alcune pronunce la Corte prima invoca l'interpretazione restrittiva della nozione di "sicurezza pubblica" poi esclude che tale materia di esclusiva competenza statale possa essere configurata in altri ambiti che rientrano invece in altre materie o di competenza statale o di competenza regionale<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Si vedano la sent. n. 407/2002, in cui la Corte ha ritenuto che la disciplina delle attività a rischio di incidenti rilevanti (sicurezza ambientale) non ricada nella competenza legislativa esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.; la sent. n. 6/2004 in tema di "sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica in cui si nega "che il concetto di "sicurezza" utilizzato nella legislazione sull'energia come "sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica" e "sicurezza tecnica" possa essere confusi con la "sicurezza pubblica" ex art. 117, comma secondo, lett. h) > >; la sent. n. 162/2004 in tema di "sicurezza alimentare"; la sentenza n.

In altre pronunce la Corte riconosce profili di sicurezza pubblica, attraendone dunque la disciplina alla competenza statale, nell'ambito di materie che astrattamente spetterebbero alla potestà legislativa regionale. Più esattamente la Corte riconosce nelle norme impugnate profili o interventi connessi alla prevenzione dei reati e perciò ne afferma la titolarità del legislatore statale a dettarne la disciplina<sup>2</sup>. In particolare si è in precedenza ricordato<sup>3</sup> che dalla sent. n. 222/2006 si può ricavare che il criterio teleologico adottato nell'individuazione dei contenuti della materia

---

95/2005 sull'abolizione del libretto di idoneità sanitaria, in cui la Corte ha ribadito quanto già affermato nella sentenza n. 162/2004 circa la competenza esclusiva del legislatore statale in materia di "ordine pubblico e sicurezza", di cui alla lettera h) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione e ritiene la censura infondata <<dal momento che, nel vigore del nuovo art. 117 della Costituzione, fin dalla sentenza n. 407 del 2002 questa Corte ha sempre ribadito che tale materia si riferisce all'adozione delle misure relative alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico>>; la sent. n. 383/2005 sulla "sicurezza tecnica", in cui la Corte ripete che <<la materia dell'ordine pubblico riguarda solo la prevenzione dei reati e il mantenimento dell'ordine pubblico, non anche la sicurezza tecnica o la sicurezza nell'approvvigionamento dell'energia elettrica, ed eventuali turbative dell'ordine pubblico in conseguenza di gravi disfunzioni del settore energetico potrebbero semmai legittimare l'esercizio da parte del Governo dei poteri di cui all'art. 120, secondo comma, Cost.>>.

<sup>2</sup> In questo senso nella sent. n. 428/2004 la Corte ha ritenuto che <<la materia della circolazione stradale - pur non essendo espressamente menzionata nell'art. 117 Cost. - possa essere ricondotta, sotto diversi aspetti, a competenze statali esclusive, ai sensi del secondo comma del suddetto art. 117, secondo comma. In primo luogo l'esigenza, connessa alla strutturale pericolosità dei veicoli a motore, di assicurare l'incolumità personale dei soggetti coinvolti nella loro circolazione (conducenti, trasportati, pedoni) certamente pone problemi di sicurezza, e così rimanda alla lettera h) del secondo comma dell'art. 117, che attribuisce alla competenza statale esclusiva la materia «ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale». Del tutto correttamente, quindi, l'art. 1 del decreto legislativo n. 285 del 1992, recante il nuovo codice della strada, nell'individuare i «principi generali» della disciplina, esplicitamente dichiara che «la sicurezza delle persone, nella circolazione stradale, rientra tra le finalità primarie di ordine sociale ed economico perseguite dallo Stato». Ciò <<In quanto funzionale alla tutela dell'incolumità personale, la disciplina della circolazione stradale mira senza dubbio a prevenire una serie di reati ad essa collegati, come l'omicidio colposo e le lesioni colpose; e pertanto la sua collocazione, sotto questo profilo, nella citata materia non contrasta con la giurisprudenza della Corte che riferisce la «sicurezza» prevista dalla ricordata norma costituzionale all'adozione delle misure relative alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico>>. Così nella sent. n. 222/2006 la Corte ha affermato che l'ordinanza del Ministro della salute del 9 settembre 2003, recante "Tutela dell'incolumità pubblica dal rischio di aggressioni da parte di cani potenzialmente pericolosi", in quanto funzionale alla salvaguardia dell'incolumità pubblica dal rischio di aggressione da parte di animali addestrati all'aggressività, mirava a prevenire reati contro la persone ed era dunque riconducibile alla materia dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.. <<Il provvedimento regola fattispecie eterogenee ed insiste su una pluralità di materie, ascrivibili non solo alla potestà legislativa concorrente ("tutela della salute", ivi compresa la polizia veterinaria) ma anche e soprattutto a

"sicurezza" mantenga 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. Ciò comporta che le Regioni non possono approvare o applicare leggi o provvedimenti, che, benché vertenti 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.

Questa tendenza è confermata dalle sentenze successive<sup>4</sup>.

---

quella esclusiva dello Stato ("ordine pubblico e sicurezza"). Nella specie, le prescrizioni denunciate risultano accomunate da un'identica ratio, afferente al miglioramento delle condizioni di sicurezza dei cittadini dinanzi al rischio di attacco da parte di cani di razze con un particolare potenziale di aggressività, come del resto esplicitato nel preambolo dell'ordinanza, dove l'urgenza della regolamentazione ha riguardo proprio alla frequente reiterazione di episodi di aggressione animale. La riconduzione dell'ordinanza ministeriale, in ragione della sua complessiva finalità, nella materia "ordine pubblico e sicurezza" è conforme all'indirizzo di questa Corte, consolidatosi nel vigore del nuovo Titolo V della seconda parte della Costituzione, secondo cui la nozione "ordine pubblico e sicurezza" va intesa in termini restrittivi, in contrapposizione ai compiti di polizia amministrativa regionale e locale, come relativa alle sole misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico (sentenze n. 383 del 2005, n. 428 del 2004, n. 407 del 2002). Invero, in quanto funzionale alla salvaguardia dell'incolumità pubblica dal rischio di aggressione da parte di animali addestrati all'aggressività, la disciplina mira a prevenire reati contro la persona. > > .

<sup>3</sup> Si rinvia alla ricostruzione della giurisprudenza costituzionale delineata in P. Bonetti, *La giurisprudenza costituzionale sulla materia "sicurezza" conferma la penetrazione statale nelle materie di potestà legislativa regionale*, in questa Rivista, n. 1/2007, pp. 124 ss.

<sup>4</sup> Nella sent. n. 237/2006 la Corte ha ritenuto fuori da ogni dubbio che << la disciplina dei giochi d'azzardo, ma, inevitabilmente, anche quella relativa ai giochi che, pur presentando un elemento aleatorio e distribuendo vincite, non sono ritenuti giochi d'azzardo (si tratta delle ipotesi di cui al comma 6 dell'art. 110 TULPS) sia riconducibile alla materia dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.. >>. Nella sent. n. 51/2008 la Corte ha affermato che << la definizione delle attività necessarie a garantire la sicurezza aeroportuale relativa al controllo bagagli e passeggeri [...] ricade nella "sicurezza dello Stato e ordine pubblico" e nella "protezione dei confini nazionali" e rientra, quindi, nella competenza esclusiva dello Stato in base all'art. 117, secondo comma, lettere d), h) e q). Spetta, quindi, allo Stato adottare una disciplina applicativa >>. Nella sent. n. 18/2009, la Corte ha ritenuto la materia disciplinata dalla legge della Regione Lombardia n. 29 del 2007 (Norme in materia di trasporto aereo, coordinamento aeroportuale e concessioni di gestione aeroportuali) non rientrante nella materia "porti ed aeroporti civili" che la l. cost. n. 3/2001 ha espressamente attribuito alla competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni - come sostenuto dalla regione ricorrente - , bensì nella materia "ordine pubblico e sicurezza" e "tutela della concorrenza" (nella sentenza si legge: << Dall'esame della normativa comunitaria e di quella

L'orientamento delineatosi a partire dalla sentenza n. 428/2004, confermato con la sentenza n. 222/2006 e poi consolidatosi negli ultimi anni, porta a formulare alcune considerazioni in merito all'iniziale accezione restrittiva del parametro della "sicurezza pubblica" e ad avanzare ipotesi relative alla nascita della "sicurezza" come materia trasversale.

Inoltre la sent. 21/2010 sembrò dissociare i termini "ordine pubblico" e "sicurezza", utilizzati dall'art. 117, co. 2, lett. h), Cost., che la precedente giurisprudenza costituzionale considerava come una sorta di endiadi, sicché accanto alla tradizionale concezione dell'ordine pubblico quale attività di prevenzione e repressione dei reati, comparve una concezione della sicurezza quale "tutela dell'interesse generale alla incolumità delle persone, e quindi salvaguardia di un bene che abbisogna di una regolamentazione uniforme su tutto il territorio nazionale". Si è così osservato che con quella sentenza le potenzialità di incidenza della legislazione statale sulle competenze legislative regionali potrebbero ritenersi ulteriormente ampliate, anche se potrebbe avere influito sul punto la particolare natura delle norme in materia di sicurezza degli impianti all'interno degli edifici, che la stessa Corte definisce come norme tecniche, inevitabilmente dettagliate<sup>5</sup>, poiché successive sentenze della Corte sembrano tuttora ispirarsi alla precedente interpretazione restrittiva in materia di sicurezza<sup>6</sup>.

---

interna di attuazione emerge che la disciplina dell'assegnazione delle bande orarie negli aeroporti coordinati risponde, da un lato, ad esigenze di sicurezza del traffico aereo, e, dall'altro, ad esigenze di tutela della concorrenza, le quali corrispondono ad ambiti di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, comma secondo, lettere e) ed h), Cost). La legge regionale impugnata nel presente giudizio, pur riguardando sotto un profilo limitato ed in modo indiretto gli aeroporti, non può essere ricondotta alla materia «porti e aeroporti civili», di competenza regionale concorrente. Tale materia – come questa Corte ha già affermato (sentenza n. 51 del 2008) – riguarda le infrastrutture e la loro collocazione sul territorio regionale, mentre la normativa impugnata attiene all'organizzazione ed all'uso dello spazio aereo, peraltro in una prospettiva di coordinamento fra più sistemi aeroportuali. > >

<sup>5</sup> Nella sent. n. 21/2010, la Corte ha affermato che la materia della sicurezza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), della Cost., "non si esaurisce nell'adozione di misure relative alla prevenzione e repressione dei reati, ma comprende la tutela dell'interesse generale alla incolumità delle persone, e quindi la salvaguardia di un bene che abbisogna di una regolamentazione uniforme su tutto il territorio nazionale". Perciò la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale di una disposizione di legge statale che attribuiva al Ministro dello sviluppo economico il potere di emanare decreti volti a disciplinare tutti gli impianti posti all'interno di edifici (impianti elettrici, radiotelevisivi, di riscaldamento, acqua, gas, ascensori, impianti di protezione antincendio, ecc.), prevedendo una normativa generale che si estende a tutti gli aspetti di progettazione, realizzazione, installazione, certificazione di conformità e manutenzione degli impianti stessi. La Corte ha infatti ravvisato nella normativa de qua l'obiettivo primario di tutelare gli utilizzatori degli impianti medesimi, garantendo la loro incolumità, nonché l'integrità delle cose.

Si assiste dunque ad una progressiva estensione della nozione di sicurezza, oltre i confini dell'originaria lettura restrittiva operata dalla Corte, in relazione alle attività di prevenzione e repressione dei reati. Il riferimento alla più generale categoria dell'incolumità delle persone, infatti, può espandere lo spazio della potestà legislativa esclusiva dello Stato ed è in grado di incidere su ogni competenza legislativa regionale in grado di intervenire in settori potenzialmente esposti ai rischi. Questa tendenza, accanto all'utilizzo del criterio della prevalenza in caso di concorrenza tra diverse potestà legislative (statali e regionali), delinea una competenza statale mai espressamente definita come trasversale, ma che di fatto è dotata di rilevanti possibilità di incidenza<sup>7</sup>.

3. Peraltro l'assetto delle competenze legislative in materia di sicurezza continua ad apparire tuttora fluido<sup>8</sup>.

In particolare problematico appare il riferimento adottato dalla Corte nella presente sentenza - quasi si tratti di un insieme di norme interposte nel giudizio di costituzionalità - alla disciplina dell'ordinamento della polizia locale previsto da una legge statale, la legge n. 65/1986, che era stata approvata in un diverso sistema costituzionale in cui vigeva una competenza concorrente in materia di polizia amministrativa locale. Comuni e regioni infatti non possono essere accomunati, ma devono essere ben distinti non potendosi equiparare enti autonomi territoriali titolari di autonomia legislativa nella disciplina della polizia locale con enti titolari soltanto di funzioni amministrative proprie o conferite. In ogni caso, la distribuzione della competenza legislativa in materia di sicurezza va risolta attraverso l'individuazione del tipo di competenza istituita dall'art. 117 II c. lett. h) Cost. che prevede potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza e lascia tutto il resto, inclusa la polizia amministrativa locale - ammesso e non concesso che una simile materia esista o piuttosto la polizia amministrativa non sia altro che un particolare modo di esercitare la funzione amministrativa<sup>9</sup> - alla potestà legislativa

---

<sup>6</sup> Cfr. T. F. Giupponi, *Nascita e trasfigurazione di una materia trasversale: il caso della "sicurezza"*, in questa Rivista, n. 5/2010, p. 1118 ss.

<sup>7</sup> Così T.F. Giupponi, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza e il sistema delle autonomie regionali e locali*, in *Politiche della sicurezza e autonomie locali*, a cura di T.F. Giupponi, Bologna, 2010, pp. 34-36.

<sup>8</sup> Per un approfondimento di tali aspetti si rinvia a P. Bonetti, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, in questa Rivista, 2002, pp. 483-530.

<sup>9</sup> Con riguardo alla distinzione fra provvedimenti di polizia amministrativa e provvedimenti di pubblica sicurezza, la giurisprudenza costituzionale ha affermato che rientrano fra i compiti di polizia amministrativa, accessori ai compiti spettanti alle Regioni (ed alle Province autonome)

residuale della regione. Il dato letterale era stato confermato dalla sent. n. 407/2002, che ha affermato che dell'ordine pubblico deve essere data una interpretazione restrittiva da valutarsi come necessario intervento della regione in via solo sussidiaria.

Peraltro nella sent. n. 196/2009 la Corte ha valorizzato un'allocazione della competenza legislativa in materia di sicurezza anche attraverso l'utilizzo del criterio della prevalenza, in base al quale una materia di competenza statale prevale sempre su una competenza regionale <sup>10</sup>.

4. Nella sentenza che si commenta la Corte precisa ulteriormente la sua giurisprudenza con specifico riferimento al tema eterogeneo dell'ordinamento della polizia locale, che riguarda non soltanto le materie dell'ordine pubblico e della sicurezza (art. 117, comma 2 lett. h) Cost.), ma anche la materia dell'uso delle armi (art. 117 comma 2 lett. d) Cost.), la materia della giurisdizione penale (art. 117, comma 2, lett. l) Cost.) e quella delle forme di coordinamento tra Stato e regioni materia di sicurezza (art. 118, comma 3 Cost.).

In primo luogo circa l'uso delle armi occorre osservare che gli appartenenti ai corpi di polizia potrebbero essere abilitati a servirsi di armi nello svolgimento delle funzioni di polizia, ma è evidente che la disciplina concernente ogni tipo di uso delle armi spetta in via esclusiva soltanto dalla legge statale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. d) Cost. Così correttamente nella sentenza che si commenta la Corte precisa che ciò comporta che la legge regionale non può neppure indicare l'obbligo di svolgere una serie di servizi in relazione ai quali la polizia locale deve essere munita di armi.

Più esattamente in proposito la sentenza distingue tra due tipi di norme legislative regionali:

---

nelle materie di loro competenza, le «misure dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati a soggetti giuridici e alle cose nello svolgimento di attività relative alle materie nelle quali vengono esercitate le competenze [...] delle Regioni e degli enti locali, purché non siano coinvolti beni o interessi specificamente tutelati in funzione dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica»(cfr. Corte cost. sent. n. 290/ 2001). Inoltre la Corte ha affermato solo quando le funzioni di polizia accedano ad una delle materie regionali e gli interessi o i beni pubblici che si mira a tutelare con l'esercizio dei poteri ad esse connessi siano del tutto interni alla disciplina amministrativa della materia in questione, quelle misure possono essere ricondotte alle funzioni regionali (o provinciali) di polizia amministrativa (Cfr. Corte cost. sent. n. 218/1988).

<sup>10</sup> Si rinvia sul punto agli approfondimenti svolti in P. Bonetti, *La prima interpretazione costituzionalmente conforme (e restrittiva) dei provvedimenti (anche ordinari) dei Sindaci in materia di sicurezza urbana e l'opinabile sopravvivenza dei Sindaci quali "ufficiali di Governo"*, in questa Rivista, n. 6/2009, pp. 1403 ss.

a) quelle che rinviano alla disciplina in materia di armamento prevista dalla legislazione statale sono legittime perché non violano la potestà legislativa esclusiva della legge dello Stato;

b) quelle che identificano una serie di servizi in relazione ai quali gli agenti di polizia locale devono essere muniti di armi sono illegittime. Più esattamente poiché la legge statale vigente in proposito (art. 5, comma 5 l. n. 65/1986) attribuisce la possibilità di portare armi senza licenza soltanto a quegli agenti di polizia locale a cui il consiglio comunale attribuisca la qualifica di agenti di pubblica sicurezza in relazione al tipo di servizio svolto, sicché è evidente che indirettamente la legge regionale finisce per occuparsi dell'uso delle armi perché la particolare tipologia di servizi ai quali gli agenti ed ufficiali di polizia locale sono adibiti dalla legge regionale costituisce uno dei presupposti in presenza dei quali la legge statale dà la facoltà ai consigli comunali di conferire a costoro la possibilità di portare armi.

In secondo luogo circa le funzioni di polizia giudiziaria che possono essere affidate alla polizia locale la Corte ribadisce il suo orientamento già enunciato nella sent. n. 313/2003: la disciplina della polizia giudiziaria afferisce alla materia della giurisdizione penale (poiché l'autorità giudiziaria dispone direttamente della polizia giudiziaria, il che è anche funzionale all'esercizio obbligatorio dell'azione penale), la cui disciplina spetta in via esclusiva alla legislazione statale, mentre in alcun modo la legislazione regionale può intervenire, neppure per riconoscere a determinati soggetti e non ad altri la qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria, anche perché la Corte ricorda che tale qualifica è già autonomamente riconosciuta al personale della polizia locale da una legge statale (art. 5 l. n. 65/1986).

Sul punto occorre però precisare che l'organizzazione delle funzioni di polizia giudiziaria potrebbe spettare ad una determinata Regione se e qualora essa sia strettamente collegata e funzionale alla giustizia locale e soltanto in quelle Regioni che dispongano di forme e condizioni particolari di autonomia, negoziate e concesse con la speciale legge approvata ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost.

In terzo luogo la sentenza ribadisce la giurisprudenza secondo la quale ogni tipo di coordinamento in materia di sicurezza tra Stato e Regione spetta in via esclusiva alla legislazione statale, come espressamente prevede l'art. 118, comma 3 Cost.<sup>11</sup>, sicché la legge regionale non può neppure unilateralmente prevedere che la polizia locale eserciti in via prioritaria un determinato compito in materia di sicurezza - il controllo del

---

<sup>11</sup> Sulle forme di coordinamento tra Stato e regioni in materia di sicurezza si rinvia agli approfondimenti svolti in P. Bonetti, *L'allocazione delle funzioni amministrative e le forme di coordinamento per le materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione nel nuovo art. 118 della Costituzione*, in questa Rivista, n. 4/2002, pp. 1121-1162.

territorio - da svolgersi nell'ambito delle funzioni di polizia di sicurezza stabilite dalla legislazione statale e in collaborazione con le forze di polizia dello Stato perché spetta soltanto alla legge statale legiferare in proposito.

In proposito la Corte fa riferimento a precedenti norme statali e a provvedimenti generali, incluso un accordo di collaborazione tra Stato e Regione, la cui efficacia sembra peraltro scarsa o comunque insoddisfacente per la regione se il legislatore regionale ha voluto provvedervi da sé in modo eccedendo le sue competenze legislative.

In quarto luogo la Corte individua alcuni ambiti specifici spettanti alla legislazione regionale residuale in materia di ordinamento della polizia locale che concernono alcuni specifici settori:

a) l'attività di stimolo e di impulso, nei limiti previsti dalla legge, presso gli organi statali competenti ad adottare misure volte al perseguimento della tutela della sicurezza,

b) le attività promozionali con le competenti autorità di altri Stati,

c) il finanziamento delle convenzioni tra enti locali e l'associazionismo e il volontariato, incluso quello delle associazioni degli appartenenti alle forze di polizia dello Stato, purché tali convenzioni rispettino le funzioni degli enti locali e le norme previste dalle leggi statali e regionali,

d) l'organizzazione e il funzionamento delle funzioni di polizia locale, il che dà alla legge regionale la facoltà di scegliere – come fa la legge regionale impugnata – di regolare anche in modo minuzioso l'istituzione di corpi di polizia locale da parte degli enti locali, il contingente numerico degli addetti in servizio, il tipo di organizzazione del corpo di polizia municipale, lo stato giuridico del relativo personale e il relativo trattamento economico.

Su quest'ultimo aspetto peraltro la rilevanza generale della sentenza deve essere ridimensionata perché la disciplina minuziosa dei casi e dei modi con cui gli enti locali istituiscono i corpi di polizia locale rientra nella disciplina della materia delle funzioni degli enti locali che nelle regioni a Statuto speciale spetta alla legislazione esclusiva regionale, seppure nei limiti dei principi della legislazione dello Stato, mentre nelle regioni a Statuto ordinario spetta soltanto alla potestà legislativa statale nell'ambito della disciplina delle funzioni fondamentali degli enti locali, tra le quali da sempre la legislazione include la polizia locale per i quali si devono individuare anche i fabbisogni standard ai fini del finanziamento (si vedano gli artt. 21 legge n. 49/2009 e art. 3 d. lgs. n. 216/2010).

5. Questa sentenza precisa aspetti importanti del riparto delle competenze legislative in materia di polizia locale ricavabile dalle norme costituzionali revisionate nel 2001.

Pertanto nel vigente sistema costituzionale il riparto delle competenze è sintetizzabile come segue.



A) Spettano in via esclusiva alla legislazione statale la disciplina delle funzioni da svolgersi da parte delle regioni e degli enti locali o da attribuirsi ai corpi di polizia locale concernenti l'ordine pubblico o la sicurezza, con particolare riguardo per i seguenti ambiti:

- a) la polizia di sicurezza, cioè i compiti e le funzioni comunque finalizzati ad adottare "le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, 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, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni" (secondo la definizione del comma 2 dell'art. 159 del d. lgs. n. 112/1998) e connessi con la prevenzione dei reati e con la tutela della sicurezza, consistente in quell'insieme di funzioni dirette a tutelare "beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume prioritaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento"<sup>12</sup>,
- b) la polizia giudiziaria;
- c) i rapporti dei corpi di polizia locale con l'autorità giudiziaria;
- d) la disciplina del diritto d'asilo, dell'immigrazione e della condizione degli stranieri,
- e) la sicurezza stradale e la sicurezza dei veicoli
- f) l'applicazione, l'accertamento o con la riscossione dei tributi statali, regionali o locali istituiti con norme statali ai sensi dell'art. 119 Cost.,
- g) i criteri e i modi secondo i quali agli appartenenti ai corpi di polizia locale può essere attribuito l'esercizio delle citate funzioni di polizia di sicurezza, di polizia giudiziaria, di polizia stradale e di polizia tributaria;
- h) i criteri, i modi e i limiti per l'attribuzione agli appartenenti ai corpi di polizia locale dell'uso delle armi,
- i) il trattamento previdenziale obbligatorio in favore degli appartenenti ai corpi di polizia locale;
- j) le forme di coordinamento delle funzioni regionali e statali in materia di ordine pubblico e di sicurezza e di quelle svolte in merito dai corpi di polizia locale con quelle svolte dai corpi di polizia dello Stato;
- k) limitatamente alle regioni a Statuto ordinario, l'inclusione delle funzioni di polizia locale tra le funzioni fondamentali degli enti locali e la disciplina generale del loro finanziamento statale, regionale e locale.

B) Spettano in via esclusiva-residuale alla legislazione regionale

- a) la disciplina delle funzioni di polizia amministrativa locale, con particolare riguardo a quelle concernenti l'applicazione delle norme regionali e locali,

---

<sup>12</sup> Cfr. Corte cost. sent. n. 290/2001.

- b) la disciplina dell'organizzazione e del funzionamento dei corpi di polizia locale, inclusa la formazione professionale dei loro appartenenti,
  - c) le attività svolte dalle amministrazioni regionali e locali e dai corpi di polizia locali di stimolo alle competenze in materia di sicurezza svolte dallo Stato, inclusa l'attività di rilevazione, di studio e di ricerca applicata delle situazioni concrete e storiche riguardanti la sicurezza sul territorio regionale<sup>13</sup>, e dai corpi di polizia dello Stato,
  - d) il trattamento economico e lo stato giuridico del personale dei corpi di polizia locale,
  - e) la collaborazione della regione e dei corpi di polizia locale con altri enti e privati,
  - f) il finanziamento o cofinanziamento di convenzioni tra Stato, regione ed enti locali in materia di sicurezza, di prevenzione dei rischi per la sicurezza connessi con attività produttive
  - g) limitatamente nelle regioni a statuto speciale, i criteri e i modi di istituzione dei corpi di polizia locale da parte degli enti locali.
- C) Alla legislazione concorrente tra Stato e Regioni spettano
- a) la disciplina delle funzioni, incluse quelle svolte dalle amministrazioni regionali e locali e dai corpi di polizia locale, in materia di protezione civile
  - b) la disciplina di forme previdenziali complementari in favore degli appartenenti ai corpi di polizia locale

Un simile assetto rende senz'altro superata la vigente disciplina in materia di polizia locale, più volte evocata dalla Corte costituzionale, prevista dalla legge n. 65/1986, che era stata approvata in un diverso sistema costituzionale in cui vigeva una competenza concorrente in materia di polizia amministrativa locale, così come le forme di collaborazione e coordinamento tra Stato e regioni in materia di sicurezza appaiono inadeguate, frammentarie e sostanzialmente poco efficaci e durature.

Dopo le riforme costituzionali del 2001 le regioni hanno provveduto ad approvare nuove leggi in materia di sicurezza e di ordinamento della polizia locale<sup>14</sup>,

Infatti l'esclusione esplicita della materia "polizia amministrativa locale" dalle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2 Cost.) e la conseguente collocazione tra quelle di competenza

<sup>13</sup> Così Corte cost. sent. n. 105/2006.

<sup>14</sup> Per un approfondimento dei contenuti della recente legislazione regionale in materia di polizia locale si vedano, per tutti, A. Musumeci, *Sicurezza e ordinamento regionale: una analisi comparata della legislazione regionale*, in ASTRID, *La sicurezza urbana*, a cura di A. Pajno, Sant'Arcangelo di Romagna, 2010, pp. 111 ss., nonché L. Mezzetti, *Tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza e ruolo della polizia locale*, in *Politiche della sicurezza e autonomie locali*, cit., pp. 61-69.

regionale residuale hanno consentito ad ogni Regione di approvare le proprie leggi di disciplina delle funzioni di polizia amministrativa e delle strutture di polizia locale deputate al loro esercizio. Molte leggi regionali disciplinano insieme alle funzioni di polizia amministrativa locale anche l'istituzione di un "sistema integrato di sicurezza", al quale sono riconducibili interventi in settori quali la riqualificazione delle aree urbane degradate, la prevenzione di situazioni di disagio sociale, la mediazione dei conflitti sociali e culturali, le azioni di supporto al controllo del territorio (utilizzo di strumenti tecnologici; polizia locale di prossimità), l'educazione alla legalità, l'assistenza alle vittime di reato, nonché provvedimenti in materia di protezione civile, sicurezza stradale, sicurezza ambientale e sicurezza del lavoro. Si tratta di iniziative ed interventi volti - come si legge nelle leggi che le disciplinano - <<al conseguimento di una ordinata e civile convivenza nelle città e nel territorio regionale>>, assolutamente distinti dall'attività di prevenzione e repressione dei reati di competenza statale e che, nel rispetto del dettato costituzionale e in coerenza con le statuizioni giurisprudenziali e le disposizioni legislative, incidono su materie di competenza regionale.

Prima della sentenza che si commenta il contenzioso costituzionale sulle leggi regionali in materia di ordinamento e funzioni dei corpi di polizia locale era stato piuttosto scarso (con eccezione della sent. n. 313/2003 sulle funzioni di polizia di sicurezza e di polizia giudiziaria assegnate dalla legge regionale lombarda al corpo forestale regionale della Lombardia), anche perché in realtà l'intero sistema della polizia locale non potrebbe funzionare in modo efficace senza un'adeguata legislazione statale.

Infatti l'orientamento della giurisprudenza costituzionale conferma che non è più rinviabile l'approvazione di una nuova legge statale conforme alle riforme costituzionali del 2001 che disciplinano l'istituzione dei corpi di polizia locale, le loro funzioni di polizia di sicurezza e di polizia giudiziaria e le forme di coordinamento tra Stato e Regioni in materia di ordine pubblico e sicurezza.

In proposito invece le Camere non hanno ancora approvato i progetti di legge<sup>15</sup>, talvolta già lungamente discussi e spesso elaborati anche col concorso delle regioni e degli enti locali.

---

<sup>15</sup> Si veda il pdl A.S. n. 272 - *Disposizioni per il coordinamento in materia di sicurezza pubblica e polizia amministrativa locale e per la realizzazione di politiche integrate per la sicurezza*, per il quale la commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica ha costituito un comitato ristretto che ha elaborato un testo unificato, a sua volta emendato, ma la cui definitiva approvazione è tuttora rinviata proprio per i problemi di dissenso e di copertura economica concernenti la contrattazione collettiva nazionale del trattamento del personale della polizia locale.

E' importante rilevare che una delle ragioni del ritardo dell'approvazione consiste proprio nella difficoltà di trovare un accordo politico-istituzionale su alcune disposizioni concernenti l'organizzazione, l'inquadramento del personale della polizia locale, il suo trattamento economico, inclusa la disciplina della contrattazione.

Tuttavia la sentenza della Corte qui commentata fa ritenere già ora che proprio alcune delle ultime disposizioni ipotizzate contenute di dubbia costituzionalità, vertendo su aspetti che non spettano alla potestà legislativa statale, ma a quella regionale, dimenticando che dopo le riforme costituzionali del 2001 la legge statale non può più prevedere principi fondamentali sull'ordinamento del personale dei corpi di polizia locale, la cui disciplina invece spetta alla legislazione regionale e, in mancanza, alla potestà regolamentare regionale e locale.

Peraltro il complesso riparto della potestà legislativa statale e di quella regionale su tali argomenti deve essere il presupposto per pervenire ad una precisa e funzionale regolazione che distingua bene la disciplina dei diversi aspetti e non già il pretesto per applicare il criterio della prevalenza della potestà legislativa statale su quella regionale (il che farebbe penetrare in modo esagerato nelle materie di potestà legislativa regionale la competenza legislativa statale in materia di sicurezza invece di attenersi ad una interpretazione restrittiva che la Corte costituzionale già raccomandava nella sent. n. 290/2001) ovvero per usare il criterio della sussidiarietà anche per la potestà legislativa e non soltanto per l'allocazione delle funzioni amministrative<sup>16</sup>.

Piuttosto le difficoltà economiche del Paese, le trasformazioni economiche e del crimine e l'esigenza di dare una piena attuazione alle norme costituzionali dovrebbero far cogliere l'occasione per far approvare una legge statale che preveda una riforma complessiva e contestuale, che cioè preveda non soltanto la disciplina statale necessaria per la polizia locale e per istituire efficaci forme di coordinamento tra Stato e regioni in materia di sicurezza, ma anche una delega legislativa al Governo per provvedere ad un ampio riordino ed unificazione di tutta la legislazione statale vigente in materia di armi, di sicurezza e di ordine pubblico (incluso il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza approvato durante il regime fascista), al trasferimento alle amministrazioni regionali o locali di determinate funzioni amministrative in materia di sicurezza per le quali non sussistano esigenze unitarie, al riordino e all'accorpamento dei corpi di

---

<sup>16</sup> Quest'ultima idea, il cui fondamento costituzionale appare però non del tutto chiaro e solido, è stata proposta in M. Belletti, *La sicurezza urbana tra fonti statali e fonti regionali*, in *Politiche della sicurezza e autonomie locali*, cit., pp. 80-81.

polizia dello Stato e al completo riordino delle amministrazioni statali centrale e periferica preposte alla sicurezza pubblica<sup>17</sup>.

Occorre dunque giungere all'istituzione di un nuovo e più efficiente sistema nazionale dell'ordine pubblico e della sicurezza, in cui potrebbero armonicamente operare in modo collaborativo ed efficace Stato, regioni ed enti locali e i corpi di polizia statali e locali a tutela dei beni essenziali dell'intera collettività.

Forum di Quaderni Costituzione

---

<sup>17</sup> Una proposta in tal senso è formulata in P. Bonetti, *Funzioni e corpi di polizia: problemi giuridici e prospettive per un riordino costituzionalmente orientato*, in *ASTRID Rassegna* n. 28 del 20/10/2009, pp. 1-63.