

**Le leggi regionali su materie concernenti la sicurezza devono rispettare
la potestà legislativa statale circa le forme di coordinamento tra Stato e Regioni in materia di ordine pubblico e
sicurezza**

(Commento a Corte cost. sent. n. 134/2004)

di Paolo Bonetti *

(in corso di pubblicazione in "le Regioni", n. 5/2004)

1. La Corte costituzionale si pronuncia sulla L.R. Marche 24 luglio 2002, n. 11 (Sistema integrato per le politiche di sicurezza e di educazione alla legalità), cioè su una delle tante leggi regionali finora approvate in materia di sicurezza, ma la sentenza e il giudizio che l'ha preceduta appaiono interessanti più per ciò che implicitamente se ne può ricavare rispetto a ciò che espressamente è in essa menzionato.

In primo luogo appare importante osservare che durante lo svolgimento del giudizio vi è stata una progressiva riduzione dell'oggetto del ricorso.

Infatti il ricorso presentato dal Governo in un primo tempo riguardava l'intera legge regionale e il motivo del ricorso si riassume nel rilievo che con una simile legge la regione "si autoraffigura come coattributaria con lo Stato di una materia - 'ordine pubblico e sicurezza' - riservata alla legislazione esclusiva dello Stato; e, a tal fine, istituisce un complesso apparato amministrativo 'parallelo' a quello statale in esso coinvolgendo [...] persino organi della giurisdizione".

In proposito è utile ricordare che già prima dell'entrata in vigore del nuovo titolo V della Costituzione l'art. 159, comma 2, del d.lgs. n. 112/1998 precisava che le funzioni e i compiti amministrativi relativi all'ordine pubblico e alla sicurezza pubblica, che quel testo normativo riserva all'amministrazione statale, concernono 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, nonchè alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni. Nella sent. n. 290/2001 la Corte aveva chiarito che tale definizione 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 precisava che "è dunque in questo senso che deve essere interpretata la locuzione "interessi pubblici primari" utilizzata nell'art. 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".

Se quella era la configurazione antecedente all'entrata in vigore della revisione disposta dalla legge cost. n. 3/2001 non può stupire che ora il nuovo art. 117, comma 2 lett. h) Cost. che attribuisce alla potestà legislative esclusiva dello Stato la disciplina dell'ordine pubblico e della sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale, non impedisce alla Regione di legiferare su materie di competenza regionale e che sono anche indirettamente affini alla sicurezza.

La stessa Corte costituzionale si era pronunciata circa la nuova materia della sicurezza nella sent. n. 407/2002, con cui rigettò la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Governo sulla legge regionale lombarda n. 19/2001 recante "Norme in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti", cioè una legge che riguardava la sicurezza ambientale. Anzitutto occorre precisare che in quell'occasione la Corte non volle pronunciarsi sulla nozione di sicurezza perché non aveva ritenuto necessario "accertare, in una prospettiva generale, se nella legislazione e nella giurisprudenza costituzionale la nozione di "sicurezza pubblica" assuma un significato restrittivo, in quanto usata in endiadi con quella di "ordine pubblico", o invece assuma una portata estensiva, in quanto distinta dall'ordine pubblico, o collegata con la tutela della salute, dell'ambiente, del lavoro e così via". Tuttavia già in quella pronuncia la Corte affermò che "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)"

Si è in precedenza tentato di dimostrare che la "sicurezza dello Stato" e la "sicurezza del lavoro" devono intendersi come aspetti esclusi dalla materia "sicurezza" prevista dalla lettera h) del comma 2 dell'art. 117 Cost. e 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'art. 117 Cost., cioè la "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", materia nella quale peraltro forme di coordinamento e di intesa possono comunque essere previste dalla legge statale ai sensi dell'articolo 118, comma 3 Cost. Si pensi poi ad alcune materie che in base al nuovo comma 3 dell'art. 117 Cost. 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'art. 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.

Se dunque nel nuovo art. 117 Cost. v'è uno spazio per la legislazione regionale nelle materie che anche indirettamente concernono la sicurezza si può affermare che soltanto l'Avvocatura dello Stato se ne era dimenticata durante lo svolgimento del giudizio che ha portato alla sentenza in commento, tanto che essa stessa durante lo svolgimento del giudizio è stata indotta a rinunciare formalmente a parte dei motivi del ricorso presentato prendendo atto, si spera definitivamente, dei citati elementi che rendono costituzionalmente legittima ogni legge regionale, come la l.r. Marche n. 11/2002, che senza intervenire nella materia «ordine pubblico e sicurezza» disciplina alcune materie attribuite alla potestà legislativa concorrente attinenti alle politiche sociali e territoriali, come quelle della tutela e della sicurezza del lavoro, dell'istruzione, dell'alimentazione (sicurezza alimentare), della protezione civile, del governo del territorio, dei porti e aeroporti civili, delle grandi reti di trasporto e di navigazione, dell'ordinamento della comunicazione e concerne la creazione di specifiche professionalità che, in quanto riferibili alla formazione e all'aggiornamento del personale regionale e degli enti locali, non incidono in alcun modo sulla competenza statale.

Peraltro è significativo che la Corte, quasi insospettata dalla formale rinuncia da parte dell'Avvocatura di gran parte dei motivi del ricorso, abbia essa stessa provveduto a ridurre ulteriormente l'oggetto del ricorso facendo uso dei suoi poteri istruttori con i quali ha accertato che in realtà il Consiglio dei Ministri aveva deliberato di impugnare soltanto una parte ben più limitata della legge regionale marchigiana.

Alla luce dello svolgimento del giudizio si può perciò supporre che il ricorso presentato dall'Avvocatura dello Stato per conto del Governo sia l'ultimo tentativo (in verità un po' maldestro) per rivendicare allo Stato il ruolo di unico legislatore competente a disciplinare materie che anche indirettamente concernono la sicurezza.

2. L'esercizio della potestà legislativa regionale nelle materie di legislazione regionale afferenti alla sicurezza non appare però libero nella scelta dei contenuti della legge, perché deve comunque armonizzarsi alla disciplina legislativa vigente nelle materie di potestà legislativa statale.

In tal senso la sentenza della Corte correttamente dichiara la parziale illegittimità costituzionale dell'art. 3 della l.r. Marche n. 11/2002 nella parte in cui prevede che del Comitato di indirizzo dell'Osservatorio regionale per le politiche

integrate di sicurezza facciano parte i Prefetti della Regione o loro delegati, il Procuratore generale della Repubblica presso la Corte d'appello di Ancona, il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Ancona, il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Ancona. A parere della Corte la norma legislativa regionale invade la potestà legislativa esclusiva dello Stato stabilita dall'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. in tema di ordinamento degli organi e degli uffici dello Stato, e viola la riserva di legge statale prevista dall'art. 108, primo comma, Cost. in tema di ordinamento giudiziario.

Dunque la potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'ordinamento e dell'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali da un lato impedisce al Governo di attribuire a tali organi ed enti statali funzioni amministrative che in base ai criteri previsti dall'art. 118 Cost. spettino alle regioni e agli enti locali (così aveva già affermato la Corte nella sent. n. 363/2003) e dall'altro impedisce alla legge di ogni Regione di prevedere organi amministrativi regionali che comportino anche forme obbligatorie di presenza di persone in ragione della loro funzione di titolari pro-tempore di uffici amministrativi statali o di organi giudiziari (per i quali vige la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di giurisdizione) così attribuendo ad essi nuovi compiti.

Dalla sentenza che si commenta potrebbe peraltro ricavarsi l'impressione che sia implicitamente riconosciuta alla legge regionale la potestà di prevedere la presenza di tali organi amministrativi e giudiziari dello Stato nell'ambito di organi regionali a condizione che si tratti di una presenza facoltativa ed al di fuori dei doveri connessi ai loro ordinari compiti amministrativi e giudiziari stabiliti con legge dello Stato. Tuttavia una simile implicita facoltà dovrebbe ritenersi esclusa allorché un simile organismo regionale sia funzionale a svolgere forme di coordinamento tra Stato e Regioni in materia di sicurezza, poiché nella sentenza appare significativo che la Corte rimprovera alla legge regionale di aver istituito un organo consultivo regionale in materia di sicurezza nel quale sono presenti anche organi giudiziari ed amministrativi dello Stato e di aver così proceduto unilateralmente a prevedere forme di coordinamento tra lo Stato e la Regione in materia di sicurezza.

Spetta infatti alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la disciplina di eventuali organi di coordinamento e scambio di informazioni tra Stato e regioni in materia di sicurezza, trattandosi di una di quelle forme di coordinamento in materia di ordine pubblico, sicurezza e immigrazione che sono disciplinate dalla legge statale secondo ciò che prevede l'art. 118, comma 3 Cost. (è curioso che la Corte ometta di menzionare espressamente quella disposizione pur illustrandone i contenuti). Infatti la norma costituzionale che prevede una potestà legislativa statale esclusiva circa le forme di coordinamento tra Stato e Regioni in materia di sicurezza consente alla sola legge statale di prevedere il coordinamento e un eventuale coinvolgimento obbligatorio di organi della Regione in organismi di coordinamento tra Stato e Regioni, nei quali siano presenti organi amministrativi e giudiziari dello Stato e al contrario impedisce alla legge di ogni Regione di istituire organismi regionali di coordinamento in materia di sicurezza, nei quali sia unilateralmente prevista l'obbligatoria presenza di organi statali in quanto tali.

3. Altrettanto interessanti sono gli esempi indicati dalla Corte quali forme di coordinamento tra Stato e Regioni in materia di sicurezza.

Il primo esempio portato dalla Corte è quello dell'art. 20 l. 1 aprile 1981, n. 121, come modificato dal d. lgs. 28 dicembre 2001, n. 472, per gli appartenenti all'ordine giudiziario, che possono essere invitati dal Prefetto, d'intesa con il Procuratore della Repubblica competente, a partecipare alle riunioni del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica. Si deve però osservare che un simile riferimento può ritenersi pertinente soltanto quale esempio di organo nel quale la partecipazione degli organi giudiziari statali è rimessa alla libera volontà dei titolari degli uffici giudiziari indicati, cioè quale ipotesi in cui è prevista la semplice facoltà per il magistrato di partecipare a riunioni di altri organi. Quell'esempio non può invece assurgere ad ipotesi di forma di coordinamento tra Stato e Regioni nelle materie dell'ordine pubblico e della sicurezza, poiché è noto che nel citato Comitato provinciale per l'ordine pubblico e la sicurezza, presieduto dal Prefetto titolare dell'ufficio territoriale del Governo, sono presenti i rappresentanti degli enti locali (in particolare il Sindaco del capoluogo di provincia e il Presidente della Giunta regionale), mentre non è prevista alcuna presenza di organi e uffici della Regione.

Il secondo esempio portato dalla Corte è quello di forme di collaborazione tra apparati statali, regionali e degli enti locali volti a migliorare le condizioni di sicurezza dei cittadini e del territorio, come prevede il d.P.C.M. 12 settembre 2000 (Individuazione delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire regioni ed agli enti locali per l'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di polizia amministrativa).

Occorre ricordare che nell'art. 7 di quel decreto si prevedono norme pertinenti al tema deciso dalla Corte: al comma

1 si prevede che "lo Stato, le Regioni e gli Enti locali collaborano in via permanente, nell'ambito delle rispettive attribuzioni e competenze, al perseguimento di condizioni ottimali di sicurezza delle città e del territorio extraurbano e di tutela dei diritti di sicurezza dei cittadini, nonché per la realizzazione di specifici progetti di ammodernamento e potenziamento tecnico - logistico delle strutture e dei servizi di polizia amministrativa regionale e locale, nonché dei servizi integrativi di sicurezza e di tutela sociale, agli interventi di riduzione dei danni, all'educazione alla convivenza nel rispetto della legalità", poi al comma 3, in relazione al comma 1, si dispone che il Ministro dell'Interno promuove «le iniziative occorrenti per incrementare la reciproca collaborazione» tra organi dello Stato e regioni in tema di «sicurezza delle città e del territorio extraurbano e di tutela dei diritti di sicurezza dei cittadini» e infine al comma 4 si prevede che "il Ministero dell'Interno, a richiesta delle Regioni e degli Enti locali interessati, presta attività di supporto per lo svolgimento dei compiti trasferiti, nonché attività di consulenza, anche con la partecipazione dei responsabili degli uffici delle prefetture e delle questure già competenti alla trattazione delle materie trasferite, per assicurare la funzionalità del servizio sotto il profilo organizzativo.".

Occorre ricordare che nella prassi sulla base di quelle norme il Ministero dell'Interno ha potuto promuovere e realizzare concrete forme di coordinamento in materia di sicurezza con alcune Regioni.

Tuttavia la menzione da parte della Corte di quel tipo di norme quali esempi di forme di coordinamento in materia di sicurezza appare problematica almeno sotto due profili.

In primo luogo si allude ad un testo normativo entrato in vigore prima della revisione costituzionale introdotta dalla legge cost. n. 3/2001, il quale trasferiva a regioni ed enti locali le risorse necessarie a svolgere le funzioni amministrative in materia di polizia amministrativa locale di cui essi sono titolari sulla base degli artt. 158 ss. D.Lgs. n. 112/1998. Occorre però ricordare che oggi la potestà legislativa statale in materia di forme di coordinamento tra Stato e regioni nelle materie dell'ordine pubblico e della sicurezza non può di per sé comportare anche generali compiti dell'amministrazione statale a supporto e collaborazione con la polizia amministrativa regionale e locale, la quale fa parte integrante dello svolgimento delle ordinarie funzioni amministrative esercitate da Regioni ed enti locali, tanto che l'art. 117, comma 2, lett. h) sottrae espressamente alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la disciplina della polizia amministrativa locale.

In secondo luogo si pone il problema della fonte statale competente a disciplinare il coordinamento tra Stato e regioni in materia di sicurezza, poiché l'art. 118, comma 3 Cost. prevede che sia la legge dello Stato ed invece la Corte addita ad esempio di coordinamento istituti previsti da un D.P.C.M. che ha un contenuto normativo e la qualifica di atto non regolamentare.

4. Occorre perciò rilevare che le possibili ricostruzioni del significato dell'attribuzione alla legge dello Stato della disciplina delle forme di coordinamento prevista dell'art. 118 comma 3 Cost. possono essere almeno tre.

4.1. Secondo una prima ricostruzione si potrebbe affermare, in analogia e in collegamento con le interpretazioni date al nuovo art. 117, comma 6 Cost. in materia di potestà regolamentare dello Stato, che la norma dell'art. 118, comma 3 Cost. non sembra configurare una riserva assoluta di legge, bensì piuttosto una scelta circa l'ente (lo Stato) al quale spetta la potestà legislativa circa la disciplina delle forme di coordinamento tra Stato e Regioni nelle materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione, nonché circa la disciplina delle intese e del coordinamento in materia di beni culturali. Poiché inoltre le materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione spettano comunque alla potestà legislativa esclusiva dello Stato e perciò sulle stesse la potestà regolamentare in base all'art. 117, comma 6, Cost. spetta allo Stato medesimo è probabile che eventuali regolamenti statali in quelle materie finiscano con creare vincoli anche a carico delle leggi regionali, trattandosi di materie che interferiscono con settori affidati alla legislazione esclusiva o concorrente delle Regioni.

Da una simile ricostruzione si dovrebbe trarre la conseguenza che poiché l'art. 118, comma 3 Cost. non prevede una vera e propria riserva di legge, in mancanza di una norma legislativa statale ben potrebbe intervenire una norma regolamentare statale o altra norma secondaria statale.

Questa sembra essere l'interpretazione implicita che si può ricavare dalla sentenza della Corte costituzionale che si commenta allorché essa menziona il citato D.P.C.M. e allude ad auspicabili forme di coordinamento tra Stato e Regioni che trovino il loro fondamento o il loro presupposto non soltanto in leggi statali che le prevedano o le consentano, ma anche in meri accordi tra gli enti interessati. In proposito la sentenza appare un po' ambigua allorché sembra ritenere indifferente l'uno o l'altro fondamento o presupposto, mentre è evidente che un fondamento o presupposto in norme

legislative è ben diverso da quello su meri accordi tra lo Stato e una o più Regioni.

Sembra accogliere la medesima interpretazione in modo assai più esplicito anche il parere che quasi contestualmente alla sentenza della Corte la Sezione consultiva per gli atti normativi dal Consiglio di Stato ha pronunciato su aspetti generali concernenti la disciplina delle forme di coordinamento tra Stato e Regioni in materia di immigrazione previste dall'art. 118, comma 3 Cost., nel quale si enunciano considerazioni generali che appaiono senz'altro applicabili alle materie dell'ordine pubblico e della sicurezza che sono oggetto di analoghe forme di coordinamento disciplinate dalla medesima norma costituzionale. Il Consiglio ricorda che nella recente giurisprudenza costituzionale (cfr. Corte cost. sent. n. 303/ 2003 e sent. n. 6/2004) si afferma la necessità "di risolvere il potenziale conflitto tra competenze normative statali e regionali trasferendo, in coerenza con il sistema delineato dalla legge, la necessità di un coordinamento e di una leale collaborazione dalla potestà legislativa all'esercizio delle funzioni amministrative. Quando, infatti, l'esercizio del potere legislativo statale - ancorché esclusivo - impinge in modo significativo sulla competenza regionale, il criterio procedurale dell'accordo (di cui alla citata sentenza n. 303) e quello amministrativo del coordinamento diventano in qualche modo regole che si impongono o per una necessità riguardante la garanzia dei diversi soggetti istituzionali (accordo per la potestà legislativa) ovvero per la ragionevolezza delle scelte connesse con l'azione amministrativa.". Inoltre il Consiglio osserva che esiste proprio nella materia dell'immigrazione (e un simile ragionamento circa l'art. 118, comma 3 Cost. deve ovviamente ritenersi esteso anche alle materie dell'ordine pubblico e della sicurezza menzionate da quella medesima disposizione) "un'attenzione speciale della Costituzione per il coordinamento delle iniziative statali con quelle di regioni ed enti locali, rendendo tali forme di coordinamento particolarmente significative e di fatto necessarie", sicché se "gli strumenti di coordinamento sono già possibili per tutte le materie in base alla legislazione ordinaria, appare evidente che l'esplicita menzione costituzionale di tale coordinamento (...) è il segno della speciale rilevanza che ad esso è attribuita dal legislatore costituzionale.". Il Consiglio ricorda che con la sent. n. 303/2003 la Corte costituzionale, nell'affermare una "concezione procedimentale e consensuale della sussidiarietà e dell'adeguatezza", ha imposto come condizione per consentire un certo ampliamento della potestà legislativa dello Stato in materia concorrente la previsione *con legge* di adeguate forme di intesa "forte" tra Stato e Regioni, in una "disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese che devono essere condotte in base al principio di lealtà". Tuttavia il Consiglio rileva che nella materia dell'immigrazione (e dunque per i citati motivi ciò vale anche per le materie dell'ordine pubblico e della sicurezza) "la "disciplina concertativa" si incardina in una materia di competenza esclusiva dello Stato, sia pure con le particolarità e le intersezioni con le funzioni regionali di cui si è detto", sicché in tali materie "non si pone, quindi, il problema di ampliare in senso "verticale" la potestà legislativa dello Stato, condizionando la legittimità di tale ampliamento alla previsione legislativa del metodo del raccordo e dell'intesa per disciplinare una funzione amministrativa allocata per esigenze unitarie a livello centrale. Non si tratta di imporre alla legge statale concorrente, a condizione della sua stessa legittimità, di prevedere quale metodo per l'esercizio delle funzioni il raccordo mediante intesa con le Regioni. In linea di massima, nel settore in esame la potestà legislativa resta ricondotta a quella (esclusiva) statale anche in presenza di attività che vanno ad inerire in ambiti materiali rientranti sulla potestà legislativa regionale (semprechè non li si disciplini e non li si conformi con una completezza tale da reintrodurre una disciplina sostitutiva di quella complessiva regionale) quando è evidente l'intento di assicurare, con tale misura, i diritti degli immigrati in modo tendenzialmente unitario. Ma, allora, le "*forme di coordinamento fra Stato e Regioni*" richieste dall'articolo 118, terzo comma, Cost., sembrano costituire - più che un contenuto essenziale della legislazione "di settore" (che resterebbe comunque libera di prevederle già a quel livello) - un elemento sicuramente opportuno per il funzionamento in concreto di un sistema regolato dalla potestà normativa esclusiva dello Stato ma, in parte, incidente su materia regionale. Tale elemento "di sistema" potrebbe, quindi, trovare ingresso con norma regolamentare, che nelle materie di competenza esclusiva resta affidata allo Stato: l'unica condizione posta dall'art. 118 è che le "*forme di coordinamento*" in questione siano comunque "disciplinate" da una "*legge statale*", ma a tal fine sarebbe sufficiente che il regolamento preveda il ricorso a forme tipiche e già disciplinate da una fonte primaria (come, ad esempio, gli accordi di cui all'articolo 4 del decreto legislativo n. 281 del 1997)". Perciò il Consiglio conclude che l'art. 118, comma 3 Cost. non può essere inteso soltanto "nel senso che per l'introduzione di "*forme di coordinamento*" nella materia dell'immigrazione [e in quelle dell'ordine pubblico e della sicurezza] è necessaria la presenza di una norma di legge statale e che, nell'assenza, se ne può senz'altro prescindere, anche al di là dell'applicazione del principio di ragionevolezza. Al contrario, la norma costituzionale - costituendo un indice della speciale rilevanza del coordinamento nella materia dell'immigrazione [e quindi anche nelle materie dell'ordine pubblico e della sicurezza] - sembra suggerire il ricorso a tali forme, quando le stesse non siano già imposte da una specifica norma di legge e le singole fattispecie evidenzino che in tal modo può pervenirsi a un risultato più efficace per i cittadini e gli immigrati, nonché ad una migliore utilizzazione delle risorse, secondo un criterio di ragionevolezza, sia nella fase della preparazione o progettazione delle iniziative, sia nella fase della loro realizzazione."

Seguendo una simile linea argomentativa che nega che esista una vera e propria riserva di legge a proposito della disciplina delle forme di coordinamento tra Stato e Regioni previste dall'art. 118 comma 3 Cost., ma che propende per una mera riserva di ente e per una indicazione circa il *favor* (l'auspicio, come si esprime la sentenza della Corte costituzionale) o l'*opportunità* (come si esprime il parere del Consiglio di Stato) di introdurre quell'elemento di coordinamento nella disciplina del funzionamento di quei settori normativi regolati dalla potestà legislative esclusiva dello Stato non è più rilevante il tipo di atto normativo statale che prevede tali forme di coordinamento, sicchè appare forse un po' contraddittorio guardare con perplessità al ricorso ad atti amministrativi anziché a veri e propri regolamenti, fondata sulla mera non automatica spettanza allo Stato dei poteri amministrativi nelle materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato.

4.2. Occorre perciò chiedersi se invece non sia ipotizzabile una seconda ricostruzione del significato della previsione della legge statale nell'art. 118, comma 3 Cost. secondo la quale essa prevede non soltanto una riserva di soggetto legislatore (lo Stato), ma anche una vera e propria riserva di legge, seppur relativa, il che comporterebbe che in mancanza di norme legislative statali che disciplinano quelle forme di coordinamento non potrebbe autonomamente provvedervi una fonte regolamentare o altra fonte comunque subordinata alla legge.

Per questa seconda ipotesi farebbero propendere sia la lettera della disposizione costituzionale (che di per sé non ripartisce una "potestà", come avviene nell'art. 117 Cost., ma sembra prevedere un mero riferimento alla specifica tipologia delle leggi e degli atti avente forza di legge dello Stato), sia la considerazione che quelle forme di coordinamento potrebbero consistere anche nell'istituzione di organi e/o nella previsione di procedure di scambio o di condivisione di informazioni e/o nell'attivazione di procedure di parere e o di accordo Stato-Regioni, cioè di nuovi compiti che riguarderebbero funzioni amministrative svolte in materia di sicurezza sia da amministrazioni statali, sia da quelle regionali, anche se l'allocazione in capo all'amministrazione della Regione di funzioni amministrative in materia di sicurezza in base all'art. 118, comma 2 può essere fatto soltanto dalla legge statale (e per le materie comunque affini alla sicurezza anche dalla legge regionale).

4.3. Si può tuttavia formulare anche una terza ipotesi in base alla quale le forme di coordinamento tra Stato e Regioni nelle materie indicate dall'art. 118, comma 3 Cost. devono comunque trovare un fondamento in una norma legislativa statale, anche perché si tratta di un coordinamento delle funzioni amministrative che sono comunque sottoposte ad un principio di legalità e ad una riserva relativa di legge prevista dall'art. 97 Cost. (nonché per l'amministrazione delle Regioni a Statuto ordinario dalla riserva di legge statutaria prevista dall'art. 123 Cost. circa i principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento) e perché potrebbero consistere anche in misure asimmetriche di coordinamento destinate comunque ad imporsi alla legislazione e all'amministrazione regionale o anche in specifiche misure che potrebbero comportare oneri finanziari che necessitano di una copertura finanziaria prevista per legge ai sensi dell'art. 81 Cost. Tuttavia il fondamento legislativo di tali forme di coordinamento dovrebbe essere una forma di coordinamento specificamente prevista dalla legge statale per una delle materie indicate dall'art. 118, comma 3 Cost. oppure una norma legislativa statale che più in generale preveda anche organi, soggetti, provvedimenti e procedure mediante i quali si attua in generale la leale collaborazione e il coordinamento tra Stato e Regioni, mediante l'uso dei quali sia comunque possibile promuovere ed attuare, seppur mediante regolamenti o atti amministrativi, una qualche forma specifica di coordinamento anche per quelle materie.

5. In proposito si deve osservare che mentre specifiche forme di coordinamento tra Stato e regioni sono previste dalla legislazione statale vigente in materia di immigrazione mancano invece specifiche norme legislative statali che prevedano forme di coordinamento tra Stato e Regioni in materia di sicurezza.

Tuttavia si deve ricordare che l'art. 10, comma 2, lett. c) della legge n. 131/2003 affida al Rappresentante dello Stato per i rapporti col sistema delle autonomie il ruolo di promotore dell'attuazione delle intese e del coordinamento tra Stato e Regione previsti da leggi statali nelle materie indicate dall'art. 118, comma 3 Cost., oltre che delle misure di coordinamento tra Stato e autonomie locali, di cui all'articolo 9, comma 5, d. lgs. 28 agosto 1997, n. 281. In quel ruolo di promotore e di esecutore di intese e di garante di comportamenti corretti e collaborativi la nuova legislazione di attuazione della riforma del titolo V della Costituzione pone proprio il Prefetto titolare dell'Ufficio territoriale del Governo sito nel capoluogo della Regione. La scelta appare ragionevole perché di per sé in quanto preposto all'Ufficio territoriale del Governo già a livello del territorio di ogni provincia ogni Prefetto è titolare di funzioni amministrative statali in materia di ordine pubblico, sicurezza ed immigrazione. Infatti egli è autorità provinciale di pubblica sicurezza e di protezione civile e presiede il Consiglio territoriale per l'immigrazione (che l'art. 3, comma 6, del T.U. approvato dal d. lgs. n. 286/1998 istituisce in ogni provincia e del quale fa parte anche un rappresentante della Regione).

Peraltro si deve condividere l'opinione secondo la quale la norma della legge n. 131/2003 appare ambigua, perché da essa si ricava che al rappresentante dello Stato spetta soltanto la promozione dell'attuazione di un coordinamento, che eventualmente potrebbe essere imposto unilateralmente dallo Stato stesso mediante la sua legge, trattandosi di materie di competenza legislativa statale, nelle quali perciò ben si potrebbero prevedere forme di coordinamento non paritario delle amministrazioni regionali, anche in considerazione di esigenze unitarie ai sensi dell'art. 118 Cost.

Tuttavia proprio pochi mesi prima della pronuncia della sentenza che si commenta una nuova riforma delle Prefetture-Uffici territoriali del Governo, adottata con D. Lgs. 21 gennaio 2004, n. 29 espressamente prevede che il ruolo delle stesse Prefetture è quello non soltanto di coordinamento dell'attività amministrativa degli uffici periferici dello Stato, ma anche di garanzia della loro leale collaborazione con gli enti locali. La riforma prevede che il Prefetto, titolare della Prefettura-Ufficio territoriale del Governo, sia coadiuvato da una conferenza provinciale permanente, dallo stesso presieduta e composta dai responsabili di tutte le strutture amministrative periferiche dello Stato che svolgono la loro attività nella provincia nonché da rappresentanti degli enti locali e che il Prefetto titolare della Prefettura-Ufficio territoriale del Governo nel capoluogo della regione sia altresì coadiuvato da una conferenza permanente composta dai rappresentanti delle strutture periferiche regionali dello Stato, alla quale possono essere invitati i rappresentanti della Regione.

Alla luce di una simile riforma occorre chiedersi se forme di coordinamento informali tra Stato e Regione in materia di ordine pubblico e sicurezza possano venire anche da quest'ultima conferenza: è evidente che in una simile sede, nella quale il prefetto ha facoltà di invitare rappresentanti della regione, senza poterli comunque coercire, ben potrebbero essere scambiati dati, notizie, idee, esigenze, proposte e richieste reciproche tra le amministrazioni locali dello Stato competenti in materia di sicurezza.

Ci si deve peraltro chiedere se quelle forme di coordinamento in materia di sicurezza debbano essere stipulate a livello statale su iniziativa dello Stato nell'ambito della Conferenza Stato-regioni. Sul punto occorre rilevare che l'art. 118, comma 3 Cost. quale strumento utile al fine di attuare una qualche forma di coordinamento in materia di sicurezza non menziona anche le intese (come invece la stessa disposizione costituzionale prevede a proposito dei beni culturali). Occorre dunque escludere l'ammissibilità della stipula di intese tra Stato e Regioni in materia di sicurezza, mentre è ipotizzabile la conclusione degli accordi previsti dall'art. 4 del d. lgs. n. 281/1997 con i quali Governo, Regioni e Province autonome, in sede di Conferenza Stato-Regioni, coordinano l'esercizio delle rispettive competenze e lo svolgimento di attività di interesse comune in attuazione del principio di leale collaborazione; l'accordo si pone il fine di realizzare obiettivi di funzionalità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa. Peraltro anche per gli accordi, come per le intese, è necessaria l'unanimità dei consensi di tutti componenti e quindi dello Stato e di tutte le Regioni e delle province autonome. E' evidente però che una sistemazione così paritaria tra Stato e regioni mal si addice ad eventuali accordi che riguarderebbero una materia di potestà legislativa statale, così come si prevede inidonea alla materia appare anche l'applicazione della nuova disposizione prevista dall'art. 8, comma 9 l. n. 131/2003: una simile materia può rendere necessaria l'istituzione di forme unilaterali di coordinamento tra Stato e regioni per le quali al momento però mancano apposite norme legislative statali e la sentenza che si commenta potrebbe essere un ulteriore incentivo alla loro approvazione.

6. Restano infine alcuni interrogativi che la sentenza fa sorgere.

Si tratta di alcune curiose omissioni della pronuncia di incostituzionalità della legge regionale, forse per motivi processuali attinenti all'oggetto del ricorso governativo che si incentrava soprattutto sulla presenza del prefetto e dell'autorità giudiziaria.

Si può infatti osservare che l'illegittimità costituzionale parziale dichiarata dalla sentenza che si commenta non riguarda il direttore scolastico regionale e i rappresentanti degli ordini professionali degli avvocati e degli assistenti sociali, i quali perciò resteranno componenti dell'Osservatorio regionale sulla sicurezza. Nel primo caso si tratta di un organo periferico dell'amministrazione statale, mentre nel secondo caso si tratta di rappresentanti di autonomie funzionali disciplinate da legge statale e sottoposti alla vigilanza governativa. In entrambi i casi dal tenore della sentenza si dovrebbe ricavare l'illegittimità anche della previsione della legge regionale di una partecipazione obbligatoria di costoro, a meno che si voglia affermare la legittimità di una legge regionale che preveda obbligatoriamente la presenza di organi statali allorché si tratti di organi amministrativi concernenti materie che sono in parte (l'istruzione e le professioni) affidate alla potestà legislativa concorrente della Regione. Ma se si giungesse ad una simile conclusione si finirebbe per produrre una violazione della competenza legislativa esclusiva in materia di

amministrazioni statali, la quale è invece correttamente ribadita dalla Corte nella stessa sentenza.

* Ricercatore confermato di diritto costituzionale - Facoltà di Giurisprudenza - Università degli studi di Milano Bicocca

Tra le altre leggi regionali in materia di sicurezza recentemente approvate cfr. l. r. Piemonte 23 marzo, n. 6 - Politiche regionali integrate in materia di sicurezza; l. r. Lombardia 14 aprile 2003, n. 4 - Riordino e riforma della disciplina regionale in materia di polizia locale e sicurezza urbana; l. r. Emilia-Romagna 4 dicembre 2003, - Disciplina della polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza; l. r. Veneto 7 maggio 2002, n. 9 - Interventi regionali per la promozione della legalità e della sicurezza;; l. r. Umbria 19 giugno 2002, n. 12 - Politiche per garantire il diritto alla sicurezza dei cittadini; l. r. Campania 13 giugno 2003, n. 12 - Norme in materia di polizia amministrativa regionale e locale e politiche di sicurezza. Prima dell'entrata in vigore della revisione del titolo V della Costituzione da parte della l. cost. n. 3/2001 erano state già approvate altre leggi regionali in materia di sicurezza (al di là di quelle vigenti in materia di ordinamento della polizia locale): 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 cost., sent., 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, n. 15 - Promozione di interventi volti a favorire un sistema integrato di sicurezza nell'ambito del territorio regionale; l. r. Toscana 16 agosto 2001, n. 38 - Interventi regionali a favore delle politiche locali per la sicurezza della comunità toscana.

Per uno specifico approfondimento si rinvia a P. Bonetti, *Ordine pubblico, sicurezza e immigrazione nel nuovo articolo 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 483 ss.

In proposito il Ministero dell'Interno nella relazione *Lo stato della sicurezza in Italia* resa nota il 15 agosto 2004 ricorda che tra le forme di collaborazione tra Stato e Regioni in materia di sicurezza occorre ricordare che nell'ottobre 2003 è stato sottoscritto un Protocollo d'Intesa tra il Ministero dell'Interno e la Regione Marche. La convenzione si aggiunge alle quattro già sottoscritte negli anni precedenti con Emilia Romagna, Lazio, Toscana e Veneto, e agli Accordi di Programma Quadro firmati con le Regioni obiettivo 1 del mezzogiorno d'Italia. Tali forme di intesa disciplinano il ruolo svolto dalle Regioni nelle politiche di sicurezza sotto il profilo della promozione del sostegno finanziario e del coordinamento delle attività degli Enti locali nelle diverse espressioni, tra le quali rientra anche la promozione di Protocolli d'Intesa tra i Comuni e le competenti Autorità dello Stato per l'esercizio coordinato e continuativo delle funzioni di polizia di sicurezza. Dopo un approfondimento sui punti comuni degli Accordi già perfezionatisi e facendo tesoro dell'esperienza maturata sull'esistente, il Ministero dell'Interno ha predisposto apposite linee guida tese ad una maggiore sollecitazione dell'apporto delle Regioni, alle quali uniformare le future strategie. Gli Accordi con le Regioni dovranno costituire le "cornici di riferimento unitario" ai fini di un'azione coordinata e programmata sui temi delle politiche integrate di sicurezza, per tutti gli attori pubblici impegnati, ed alle quali dovranno ricondursi ed ispirarsi anche i Protocolli d'Intesa ed i Contratti di sicurezza stipulati dai Prefetti con i responsabili degli Enti locali, per evitare una polverizzazione disarmonica di iniziative al di fuori di un quadro unitario. Nel periodo luglio 2003-giugno 2004 sono proseguite le attività previste dai menzionati Accordi. Ad esempio, in tema di aggiornamento professionale congiunto (Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Polizia Municipale e/o addetti alla sicurezza degli Enti locali), si sono svolti in Emilia Romagna, Toscana e Veneto, con la partecipazione di docenti qualificati delle singole Amministrazioni e Professori universitari, 19 seminari, complessivamente frequentati da circa 1.150 persone, dove sono state affrontate tematiche di attualità come la Polizia di prossimità, la tratta degli esseri umani, le vittime dei reati, etc... Degne di nota sono anche le iniziative sviluppate in merito ai sistemi informativi. Sono in via di realizzazione laboratori informatici presso le Prefetture - Uffici Territoriali del Governo dei capoluoghi di Regione, nei quali far confluire informazioni sintetiche ed analitiche, rese anonime, sulla delittuosità delle varie province e quelle sugli episodi di inciviltà e degrado urbano rese disponibili dagli Enti locali. Sul fronte, poi, della condivisione delle informazioni tra le sale operative, si è provveduto a monitorare le comunicazioni esistenti tra le Polizie municipali e le Forze di polizia a competenza generale e, sulla base della normativa vigente, è stato offerto gratuitamente il software adottato per le sale operative del Dipartimento della Pubblica Sicurezza ai Comuni intenzionati a ristrutturare le sale operative delle Polizie Municipali al fine di renderle compatibili con le Centrali delle Forze di polizia a competenza generale. Limitatamente alla Regione Veneto è previsto un finanziamento regionale per la costruzione di presidi di Forze di polizia, sulla base delle indicazioni fornite dalla Conferenza regionale dei Prefetti e su conforme parere del Ministero dell'Interno. Il finanziamento deliberato riguarderà un totale di 20 presidi nell'arco di 3 anni.

Il riferimento è alle affermazioni circa la titolarità del potere regolamentare allo Stato nelle materie di potestà legislativa esclusiva statale. Sul punto cfr. G. Guzzetta, *Problemi ricostruttivi e profili problematici della potestà regolamentare*

dopo la riforma del titolo V, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, pp. 1128 ss.

Cfr. N. Lupo, *La potestà regolamentare del Governo dopo il nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti 2002*, a cura di P. Caretti, Torino, 2003, p. 241.

Cfr. il parere definitivo **pronunciato nell'adunanza del 17 maggio 2004 dalla Sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato, n. 30075/2004** sullo schema di decreto del Presidente della Repubblica concernente "Regolamento recante modifiche ed integrazioni al d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394, in materia di immigrazione".

Cfr. la perplessità espressa da N. Lupo, *La potestà regolamentare del Governo dopo il nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., p. 241.

Per l'esame e l'approfondimento degli istituti di coordinamento tra Stato e regioni in materia di immigrazione previsti dalla legislazione ordinaria vigente si rinvia a P. Bonetti, *Cap. II - I principi. I diritti e doveri. Le politiche migratorie*, in *Diritto degli stranieri*, a cura di B. Nascimbene, Padova, 2004, pp. 145-202.

In proposito la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati ha iniziato l'esame di molte proposte di legge, alcune anche di iniziativa regionale, che prevedono una nuova disciplina del sistema della sicurezza regionale e locale e delle forze di polizia locale e numerose forme e organismi di collegamento e coordinamento tra Stato, Regioni ed enti locali in materia di sicurezza.

Cfr. D. Corletto, commento all'art. 10, in *L'attuazione del nuovo titolo V parte seconda della Costituzione. Commento alla legge "La loggia" (legge 5 giugno 2003, n. 131)*, a cura di P. Cavalieri ed E. Lamarque, Torino, 2003, pp. 795-796.