

Polizia amministrativa e pubblica sicurezza

Nota a margine della sentenza Tar Lombardia, Sez. Brescia del 13 febbraio 2008 n. 69

di Marilisa Bombi

Il Sindaco vuol fare lo sceriffo e dispone la chiusura della pizzeria, ma il Tar Lombardia gli dà torto, perché in base al testo unico di pubblica sicurezza compete al questore e non al sindaco, disporre la sospensione (e neppure la chiusura, alla prima infrazione) di un pubblico esercizio. Insomma, dopo trent'anni ormai dal dpr 616 del 1977 con il quale le competenze in materia di polizia amministrativa sono state trasferite alle regioni e ai comuni, rileva il Tar Lombardia, sezione di Brescia con la sentenza n. 69 del 13 febbraio 2008, permangono ancora dubbi interpretativi sul riparto delle competenze tra Stato, regioni ed enti locali, mentre ormai, evidenzia il Tar, la giurisprudenza è unanime nel ritenere che il trasferimento di competenze previsto dall'articolo 19, al punto 8)

“licenza per alberghi, compresi quelli diurni, locande, pensioni, trattorie, osterie, caffè o altri esercizi in cui si vendono o consumano bevande non alcoliche, sale pubbliche per biliardi o per altri giochi leciti, stabilimenti di bagni, esercizi di rimessa di autoveicoli o di vetture e simili, di cui all'art. 86 “

non ha fatto venir meno la competenza del questore prevista dall'articolo 100 del testo unico di pubblica sicurezza.il quale prevede che:

“Oltre i casi indicati dalla legge, il Questore può sospendere la licenza di un esercizio nel quale siano avvenuti tumulti o gravi disordini, o che sia abituale ritrovo di persone pregiudicate o pericolose o che, comunque, costituisca un pericolo per l'ordine pubblico, per la moralità pubblica e il buon costume o per la sicurezza dei cittadini.

Qualora si ripetano i fatti che hanno determinata la sospensione, la licenza può essere revocata.”

In pratica, secondo il tribunale amministrativo bresciano, il sindaco non ha alcuna competenza ad adottare provvedimenti di sospensione o revoca della licenza per motivi di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica ai sensi dell'articolo 100 del testo unico di pubblica sicurezza in quanto questa è competenza esclusiva del questore al quale il tribunale ha girato “l'affare” del il seguito di competenza.

A margine di questa questione e al fine di meglio definire quali sono le materie che, oggi, rientrano tra le competenze delle regioni (potere legislativo) e dei comuni (esercizio delle funzioni) è utile richiamare anche la Corte costituzionale che con la sentenza n. 290 del 2001 ha preso in esame la problematica, sottolineando i passaggi salienti che hanno cementato la distinzione tra polizia amministrativa e pubblica sicurezza: la prima di competenza delle regioni, la seconda dello Stato. In occasione del trasferimento di funzioni alle Regioni, precisa la Corte, il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), disponeva, all'art. 19, primo comma, il trasferimento ai comuni di alcune funzioni di polizia amministrativa previste dal t.u.l.p.s. L'art. 19 del d.P.R. n. 616, al comma quarto, stabiliva peraltro che i

provvedimenti comunali relativi ad alcune soltanto delle funzioni trasferite dovessero essere adottati previa comunicazione al prefetto e dovessero essere sospesi, annullati o modificati per motivata richiesta dello stesso. Tra l'altro, evidenzia la Corte, già con sentenza n. 77 del 1987, è stata dichiarata, fra l'altro, la illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma quarto, nella parte in cui non limitava i poteri del prefetto, ivi previsti, esclusivamente alle esigenze di pubblica sicurezza, precisando che quest'ultima era da intendersi come funzione inerente alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico. Sempre in relazione all'art. 19 del d.P.R. n. 616 del 1977, la Corte aveva poi modo di chiarire che la ripartizione delle attribuzioni tra lo Stato e le regioni, in relazione alle funzioni di polizia, doveva ritenersi fondata sulla distinzione tra le competenze attinenti alla sicurezza pubblica, riservate in via esclusiva allo Stato ex art. 4 del medesimo d.P.R. n. 616 del 1977, e le altre funzioni rientranti nella nozione di polizia amministrativa, trasferite alle regioni come funzioni accessorie rispetto agli ambiti materiali attribuiti alla loro competenza. La funzione di polizia di sicurezza, osservava la Corte, riguarda quindi le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico e, pertanto, si riferisce alla attività di polizia giudiziaria e a quella di pubblica sicurezza; la funzione di polizia amministrativa riguarda, diversamente, l'attività di prevenzione e repressione diretta ad evitare danni o pregiudizi a persone o cose nello svolgimento di attività rientranti nelle materie affidate alla competenza regionale. (sentenza n. 218 del 1988).

L'art. 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59, ha delegato il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi volti a conferire alle Regioni e agli enti locali funzioni e compiti amministrativi (comma 1), estendendo l'ambito del conferimento alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle comunità locali, nonché allo svolgimento di tutti i compiti e di tutte le funzioni localizzabili nei rispettivi territori, in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferiche, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici (comma 2). Il medesimo art. 1, al comma 3, lettera l), ha tuttavia escluso dal conferimento le funzioni e i compiti riconducibili alla materia dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica.

L'art. 159, comma 2, del d.lgs. n. 112 del 1998 precisa, poi, che le funzioni e i compiti amministrativi relativi all'ordine pubblico e alla sicurezza pubblica 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, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni. E' opportuno chiarire che tale definizione nulla aggiunge alla tradizionale nozione di ordine pubblico e sicurezza pubblica tramandata dalla giurisprudenza della stessa Corte, nella quale la riserva allo Stato riguarda le funzioni primariamente dirette a tutelare beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume primaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento. E' dunque in questo senso che deve essere interpretata la locuzione "interessi pubblici primari" utilizzata nell'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. La

precisazione, conclude la Corte, é 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.

Lo stesso art. 159, al comma 1, definisce le funzioni e i compiti di polizia amministrativa regionale e locale, alla quale riconduce le misure dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati a soggetti giuridici e alle cose nello svolgimento di attività relative alle materie nelle quali vengono esercitate le competenze, anche delegate, delle regioni e degli enti locali, purchè non siano coinvolti beni o interessi specificamente tutelati in funzione dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica, poichè in questo caso si esulerebbe dai compiti di polizia amministrativa e si ricadrebbe in un ambito di attività riservate allo Stato.

Dal quadro sopraindicato che traccia l'evoluzione del criterio che ha accompagnato la separazione dei due ambiti di competenza attribuiti rispettivamente allo Stato e alle regioni, ma disciplinati tuttora, ambedue, dal testo unico di pubblica sicurezza, dovrebbe risultare ben chiaro che l'intervento sanzionatorio previsto dall'articolo 100 del t.u.l.p.s. e che può comportare *in primis* la sospensione dell'attività e, successivamente, in caso di reiterazione, la revoca della licenza di esercizio, è materia che riguarda l'ordine e sicurezza pubblica, con la logica conseguenza che la competenza ad intervenire è esclusivamente del questore.

16 marzo 2008