Corte costituzionale, 6 maggio 2009, n. 129

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito del decreto del Questore della Provincia di Bolzano 24 aprile 2008 n. 11-A/A.S./2008, recante sospensione per dieci giorni della licenza di esercizio n. 669/2747, rilasciata in data 18 gennaio 2006 dal Sindaco del Comune di Bolzano al sig. Robert Ausserer, per la gestione del Bar Caffè "Teatro", sito in Bolzano, promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano con ricorso notificato il 19 giugno 2008, depositato in cancelleria il 27 giugno 2008 ed iscritto al n. 11 del registro conflitti tra enti 2008.

Udito nell'udienza pubblica del 24 febbraio 2009 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro;

uditi gli avvocati Giuseppe Franco Ferrari e Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 19 giugno 2008 e depositato il successivo 27 giugno, la Provincia autonoma di Bolzano ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione al decreto del Questore di detta Provincia 24 aprile 2008 n. 11 – A/A.S./2008, che ha disposto la sospensione per dieci giorni, con effetto immediato a decorrere dalla notificazione del medesimo, della licenza di esercizio n. 669/2747, rilasciata in data 18 gennaio 2006 dal Sindaco del Comune di Bolzano, per la gestione del Bar Caffè "Teatro", sito in Bolzano.

2.- La ricorrente deduce che il decreto impugnato sarebbe stato adottato, ai sensi dell'art. 100 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), allo scopo di intervenire tempestivamente per evitare il ripetersi di episodi di turbativa dell'ordine pubblico, «connessi all'attività svolta dal medesimo locale, comprovata dalla presenza di numerosi avventori, all'interno ed all'esterno dell'esercizio, visibilmente alterati dall'abuso di bevande alcoliche», che hanno reso necessario l'intervento della Polizia di Stato.

Ad avviso della ricorrente, il decreto violerebbe gli articoli 9, primo comma, numero 7, 16 e 20 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), l'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 1° novembre 1973, n. 686 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige concernente esercizi pubblici e spettacoli pubblici), l'articolo 3, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616).

La Provincia ritiene, infatti, che, con l'adozione del decreto impugnato, il Questore abbia violato le competenze provinciali in materia di «esercizi pubblici» delineate dall'art. 9, primo comma, n. 7, dello statuto speciale, il quale attribuisce alla competenza legislativa di tipo concorrente della Provincia la materia degli esercizi pubblici, ad eccezione dei «poteri di vigilanza dello Stato ai fini della pubblica sicurezza», riservando al Ministero dell'interno il potere di «annullare d'ufficio, ai sensi della legislazione vigente, i provvedimenti adottati nella materia, anche se definitivi», e dall'art. 16 del medesimo statuto speciale, che stabilisce che «nelle materie e nei limiti entro cui la regione o la

provincia può emanare norme legislative, le relative potestà amministrative, che in base all'ordinamento preesistente erano attribuite allo Stato, sono esercitate rispettivamente dalla regione e dalla provincia». Verrebbe poi in rilievo anche l'art. 20, primo comma, dello Statuto il quale dispone, che «i presidenti delle Province esercitano le attribuzioni spettanti all'autorità di pubblica sicurezza, previste dalle leggi vigenti, in materia […] di esercizi pubblici. […]. Le altre attribuzioni che le leggi di pubblica sicurezza vigenti devolvono al prefetto sono affidate ai questori».

Sulla base delle richiamate disposizioni, la ricorrente assume che l'ordinamento individua nel Presidente della Provincia il titolare di poteri di pubblica sicurezza in determinate materie, qualificando in via meramente residuale i poteri di pubblica sicurezza spettanti agli organi statali.

In questa prospettiva, la Provincia di Bolzano sostiene che la linea di demarcazione fra le proprie competenze e le competenze statali non corre «fra le funzioni di polizia amministrativa e l'area delle funzioni di polizia di pubblica sicurezza», ma si delinea all'interno di quest'ultima, come risulterebbe dall'art. 3, primo comma, del d.P.R. n. 686 del 1973, secondo il quale «nelle materie di cui all'art. 20, primo comma, dello statuto, i provvedimenti che le leggi attribuiscono all'autorità di pubblica sicurezza sono adottati, nell'ambito del rispettivo territorio, dal presidente della giunta provinciale» e dall'art. 3, comma 3, del d.P.R. n. 526 del 1987, il quale dispone che «in aggiunta a quanto previsto dal primo comma dell'art. 3 del d.P.R. 1° novembre 1973, n. 686, i presidenti delle giunte provinciali esercitano, ai sensi dell'art. 20, primo comma, dello Statuto, le funzioni spettanti alle autorità di pubblica sicurezza, previste dalle leggi vigenti, in ordine ai provvedimenti di cui all'art. 19 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), che rientrano tra le materie di competenza provinciale di cui al comma 1».

La ricorrente ritiene che il criterio secondo il quale lo Stato è legittimato a porre in essere interventi di pubblica sicurezza anche in materie di competenza regionale, sempre che essi siano volti a salvaguardare l'ordine pubblico, non potrebbe nel caso specifico applicarsi, non essendo possibile individuare nella materia degli esercizi pubblici una netta separazione tra i compiti di polizia amministrativa locale ed interventi a tutela della pubblica sicurezza.

Nella specie, infatti, gli interessi tutelati dall'autorità statale di pubblica sicurezza – secondo la Provincia – non avrebbero rilevanza esterna alla materia degli esercizi pubblici ed alle connesse attribuzioni provinciali di cui all'art. 20 dello Statuto, non attenendo in modo diretto all'ordine pubblico strettamente inteso, ma rientrando nell'ampia competenza provinciale.

3.- Non ha svolto attività difensiva il Presidente del Consiglio dei ministri.

Considerato in diritto

1.- La Provincia autonoma di Bolzano ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione al decreto del Questore di detta Provincia del 24 aprile 2008 n. 11 – A/A.S./2008, che ha disposto la sospensione per dieci giorni, con effetto immediato a decorrere dalla data di notificazione del decreto medesimo, della licenza di esercizio n. 669/2747, rilasciata in data 18 gennaio 2006 dal Sindaco del Comune di Bolzano, per la gestione del Bar Caffè “Teatro”.

A suo avviso, l'atto impugnato violerebbe gli articoli 9, primo comma, numero 7, 16 e 20 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), l'articolo 3 del d.P.R. 1° novembre 1973, n. 686 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige concernente esercizi pubblici e spettacoli pubblici), l'articolo 3, comma 3, del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), in quanto sarebbe lesivo delle competenze provinciali in materia di «esercizi pubblici» assegnate dalle predette norme, comprensive anche delle attribuzioni inerenti a detta materia e concernenti la pubblica sicurezza.

La Provincia autonoma di Bolzano invoca a conforto delle censure la circostanza che è titolare di competenza legislativa di tipo concorrente nella materia «esercizi pubblici» (art. 9, primo comma, numero 7, dello statuto) e nella medesima il Presidente della Provincia esercita «le attribuzioni spettanti all'autorità di pubblica sicurezza» (art. 20, primo comma, dello statuto).

Inoltre, l'art. 3 del d.P.R. n. 686 del 1973 dispone che, in questa materia, «i provvedimenti che le leggi attribuiscono all'autorità provinciale di pubblica sicurezza, sono adottati […] dal Presidente della Giunta provinciale» (primo comma); mentre l'art. 3 del d.P.R. n. 526 del 1987 attribuisce al medesimo Presidente della Provincia le funzioni spettanti alle autorità di pubblica sicurezza previste dalle leggi vigenti, in ordine ai provvedimenti di cui all'art. 19 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, che rientrano tra le materie di competenza provinciale (comma 3).

Alla luce delle richiamate norme statutarie e di attuazione statutaria, pertanto, spetterebbe alla Provincia, ed in specie al suo Presidente, esercitare, nelle materie assegnate alla sfera di competenza provinciale, fra le quali rientra quella degli esercizi pubblici, anche le funzioni di pubblica sicurezza, tutte le volte in cui non sia possibile individuare una netta separazione tra i compiti di polizia amministrativa locale e gli interventi a tutela della pubblica sicurezza, come accade nella specie, posto che gli interessi tutelati attraverso il decreto di sospensione non atterrebbero in modo diretto all'ordine pubblico strettamente inteso, ma rientrerebbero nelle attribuzioni provinciali inerenti alla gestione degli esercizi pubblici.

2.- Il ricorso non è fondato.

La ricorrente espone che la sospensione della licenza di esercizio per la gestione del Bar Caffè Teatro è stata ordinata con l'impugnato decreto del Questore a seguito del verificarsi, in prossimità o all'interno del predetto locale, di episodi di turbativa dell'ordine pubblico connessi all'attività ivi svolta, «comprovata dalla presenza di numerosi avventori, all'interno ed all'esterno dell'esercizio, visibilmente alterati dall'abuso di bevande alcoliche», che hanno reso necessario l'intervento della Polizia di Stato ed imposto l'adozione del provvedimento, per scongiurare il verificarsi di situazioni analoghe, atte a turbare l'ordine pubblico e la sicurezza.

Dalla stessa prospettazione della ricorrente, pertanto, che non evidenzia, nel caso in esame, profili di mera illegittimità dell'atto, a differenza che nel caso oggetto della sentenza n. 235 del 2008 di questa Corte, emerge che quelle di tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico sono le uniche finalità perseguite mediante l'adozione dell'atto impugnato. Ciò esclude che la sua incidenza nella

materia degli “esercizi pubblici” di competenza provinciale (artt. 9, primo comma, n. 7, e 16 dello statuto speciale) lo renda illegittimo in quanto spetterebbero alla Provincia anche le funzioni di sicurezza pubblica connesse alla predetta materia.

Questa Corte ha, infatti, più volte affermato che le Province autonome non sono titolari di competenza propria nella materia dell'ordine pubblico e della sicurezza, nella materia cioè relativa «alla prevenzione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico» (sentenze n. 237 e n. 222 del 2006), inteso quest'ultimo quale «complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale» (sentenza n. 290 del 2001), stante la riserva esclusiva allo Stato dei provvedimenti non riconducibili alla polizia amministrativa.

Con riguardo alla distinzione fra provvedimenti di polizia amministrativa e provvedimenti di pubblica sicurezza, questa Corte ha poi affermato che rientrano fra i compiti di polizia amministrativa, accessori ai compiti spettanti alle Regioni (ed alle Province autonome) nelle materie di loro competenza (sentenza n. 290 del 2001), 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». Inoltre, 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 (sentenza n. 218 del 1988).

Alla Provincia autonoma di Bolzano ed al suo Presidente sono, pertanto, attribuiti, in relazione alle materie di propria spettanza, compiti di polizia amministrativa, sempre che la loro rilevanza si esaurisca all'interno delle attribuzioni regionali dirette a disciplinare le richiamate materie, senza toccare quegli interessi di fondamentale importanza per l'ordinamento complessivo che è compito dello Stato curare attraverso la tutela dell'ordine pubblico (sentenza n. 218 del 1988).

Le stesse attribuzioni in materia di pubblica sicurezza del Presidente della Provincia gli sono assegnate dall'art. 20 dello Statuto (e dagli artt. 3 del d.P.R. n. 686 del 1973 e 3 del d.P.R. n. 526 del 1987) nella sua qualità di ufficiale del Governo e sulla premessa che si tratta di competenze incontestabilmente statali (sentenza n. 211 del 1988).

Nella specie, l'atto impugnato rientra fra i provvedimenti, adottati ex art. 100 del regio decreto 16 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), di sospensione della licenza di pubblico esercizio, la cui finalità – secondo il costante orientamento della giurisprudenza amministrativa – «non è quella di sanzionare la condotta del gestore di un pubblico esercizio per avere consentito la presenza, nel proprio locale, di persone potenzialmente pericolose per l'ordine pubblico e la sicurezza dei cittadini, bensì quella di impedire, attraverso la chiusura del locale, il protrarsi di una situazione di pericolosità sociale; ragion per cui si ha riguardo esclusivamente alla esigenza obiettiva di tutelare l'ordine e la sicurezza dei cittadini, indipendentemente da ogni responsabilità dell'esercente» (Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenze n. 4940 del 2006, n. 505, n. 1563, e n. 2534 del 2007).

Il provvedimento impugnato, in altri termini, è del tutto estraneo alle finalità che contraddistinguono la disciplina degli esercizi pubblici, essendo volto all'esclusivo scopo della tutela della sicurezza dei cittadini.

Esso, quindi, non determina alcuna lesione delle prerogative della Provincia e non è riconducibile ai poteri di polizia assegnati al Presidente della Provincia in materia di esercizi pubblici, costituendo, viceversa, legittimo esercizio dei compiti di ordine pubblico, riservati allo Stato, in linea con quanto stabilito dall'art. 21 dello Statuto, espressamente richiamato nelle premesse del medesimo decreto impugnato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che spettava allo Stato adottare il decreto del Questore della Provincia di Bolzano 24 aprile 2008 n. 11 – A/A.S./2008, con cui è stata disposta la sospensione per dieci giorni, con effetto immediato a decorrere dalla data di notificazione del decreto medesimo, della licenza di esercizio n. 669/2747, rilasciata in data 18 gennaio 2006 dal Sindaco del Comune di Bolzano, per la gestione del Bar Caffè “Teatro”.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 maggio 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Giuseppe TESAURO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 6 maggio 2009.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA