

Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di sicurezza pubblica

Federica Paolozzi

Sommario

1. La sicurezza pubblica nella giurisprudenza costituzionale fino al 2001 – 2. La sicurezza pubblica nella giurisprudenza costituzionale dal 2001 ad oggi – 3. La sicurezza urbana – 4. Le sentenze sulla sicurezza urbana – 4.1. La sentenza 196/2009 – 4.2. La sentenza 226/2010 – 4.3. La sentenza 274/2010 – 4.4. La sentenza 115/2011.

1. La sicurezza pubblica nella giurisprudenza costituzionale fino al 2001

La pubblica sicurezza può essere definita come quella funzione che consente agli individui di vivere tranquillamente nella comunità e di agire in essa per manifestare la propria individualità e per soddisfare i propri interessi. La nozione di pubblica sicurezza è stata oggetto di innumerevoli ricostruzioni dottrinarie volte anche a distinguerne i confini dall'altro concetto a cui è tradizionalmente e normativamente abbinato: quello di "ordine pubblico". Con riguardo ad esso in passato si soleva distinguere tra ordine pubblico "ideale" come insieme di principi ispiratori e legittimanti le attività di polizia di prevenzione e tutela, come limite immanente a tutte le libertà civili e politiche, e ordine pubblico "materiale" come insieme di beni specifici oggetto di tutela; la dottrina ha nettamente orientato la propria preferenza verso questa seconda accezione fino ad arrivare a considerare il concetto di ordine pubblico così inteso equivalente a quello di sicurezza pubblica. Negli interventi legislativi più recenti, sia costituzionali sia ordinari, le due locuzioni sono utilizzate in maniera congiunta; le sentenze della giurisprudenza costituzionale di seguito illustrate ne hanno affinato il contenuto cercando di individuare la tipologia dei beni specifici oggetto di tutela.

A partire dalla sentenza 77/1987, la Corte costituzionale ha definito la “sicurezza pubblica” come la “*funzione inerente alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico*”. Tale definizione è poi richiamata nella sentenza 218/1988, che distingueva, sulla base di un solco già tracciato dalla sentenza del 1987, tra la “polizia amministrativa” e la “pubblica sicurezza” definendo rispettivamente la prima come quelle “*attività di prevenzione o di repressione dirette a evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati alle persone o alle cose nello svolgimento di attività ricomprese nelle materie sulle quali si esercitano le competenze regionali, senza che ne risultino lesi o messi in pericolo i beni o gli interessi tutelati in nome dell'ordine pubblico*” e la seconda come l'insieme delle “*misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico*”. Si tratta di definizioni che si ripetono nelle sentenze successive (tra cui la 740/1988 e la 162/1990) e che avrebbero ispirato – alcuni anni dopo – le scelte legislative compiute nell'art. 159 del d.lgs. 112/1998. È con la sentenza 115/1995 che la Corte costituzionale – di nuovo chiamata a pronunciarsi sulla differenza tra i compiti di polizia amministrativa e quelli di polizia di sicurezza – ha l'occasione per meglio definire e puntualizzare il contenuto di questi ambiti. Nella sentenza 115/1995 si legge che la polizia di sicurezza ricomprende “*le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, da intendersi quale complesso dei beni giuridici fondamentali o degli interessi pubblici primari sui quali si fonda l'ordinata convivenza civile dei consociati*” e la polizia amministrativa ricomprende “*le misure preventive e repressive dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono derivare alle persone e alle cose nello svolgimento di attività riconducibili alle materie sulle quali vengono esercitate competenze statali o regionali, senza che ne risultino pregiudicati o messi in pericolo gli interessi tutelati in nome dell'ordine pubblico*”. Questi concetti saranno poi trasfusi, esattamente in questi termini, nelle definizioni delle funzioni e dei compiti di polizia amministrativa regionale e locale e delle funzioni e dei compiti relativi all'ordine pubblico e alla sicurezza pubblica contenute nell'art. 159 del d.lgs. 112/1998 di conferimento delle funzioni e dei compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59. L'orientamento restrittivo

in ordine al concetto di sicurezza pubblica, che costantemente emerge dalle pronunce costituzionali, è stato ribadito nell'ultima sentenza prima della riforma costituzionale del 2001: la sentenza 290/2001, con cui la Corte ha richiamato l'art. 159, comma 2, del d.lgs. 112/1998 precisando che *“tale definizione nulla aggiungeva 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 possessori ed ogni altro bene che assume primaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento. 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”*.

2. La sicurezza pubblica nella giurisprudenza costituzionale dal 2001 ad oggi

La riforma costituzionale del 2001 ha novellato l'art. 117, comma 2, lett. b), della Costituzione, confermando allo Stato la competenza legislativa in materia di “ordine pubblico e sicurezza” ed escludendo esplicitamente la “polizia amministrativa locale” che, per l'operatività della clausola residuale contenuta nel comma 4 del medesimo art. 117 Cost., è ora da ricomprendere tra le materie di competenza legislativa regionale. L'altra novità è rappresentata dalla riformulazione del comma 3 dell'art. 118 Cost. che prevede la possibilità di disciplinare con legge statale forme di coordinamento tra lo Stato e le Regioni nella materia dell'“ordine pubblico e sicurezza” oltre che dell'“immigrazione”.

Con riguardo alla nuova formula utilizzata dal legislatore per definire le materie di competenza legislativa statale e regionale, cioè “ordi-

ne pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale”, la Corte – come visto – si era già in numerose occasioni espressa fornendo sia le definizioni di “ordine pubblico e sicurezza” e di “polizia amministrativa” sia le indicazioni sui loro reciproci rapporti. L’interpretazione che negli ultimi anni viene costantemente data di “ordine pubblico e sicurezza” è in termini decisamente restrittivi, sia nei confronti di altri tipi di sicurezza, sia nei confronti dell’altro ambito, quello della “polizia amministrativa locale” menzionato nella medesima lett. *b*) per escluderlo dalla competenza legislativa statale. Nei rapporti tra potestà statale e potestà regionale i rispettivi ambiti di competenza sono ormai e in maniera sempre più consolidata delineati¹.

L’esclusione esplicita della materia “polizia amministrativa locale” e la conseguente collocazione tra quelle di competenza regionale residuale hanno consentito alle Regioni di adottare delle proprie leggi di disciplina delle funzioni di polizia amministrativa e delle strutture di polizia locale deputate al loro esercizio. È infatti nel periodo immediatamente successivo all’approvazione della riforma costituzionale che a livello regionale vengono approvate numerose leggi organiche di riforma della polizia locale e, a livello nazionale, vengono avanzate proposte legislative di coordinamento in materia di “ordine pubblico e sicurezza” in applicazione dell’art. 118, comma 3, Cost.

Prendendo atto dell’interpretazione restrittiva del concetto di “sicurezza pubblica”, molte delle leggi regionali approvate 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, l’educazione alla legalità, l’assistenza alle vittime di reato, nonché provvedimenti in materia di protezione civile, sicurezza stra-

(1) Per un’analisi degli effetti della riforma costituzionale del 2001 sulla legislazione statale e regionale in materia di “ordine pubblico e sicurezza” e di “polizia amministrativa locale” si veda T.F. GIUPPONI, *La sicurezza urbana e i suoi incerti confini, tra ordinanze sindacali e “ronde”*, in particolare il § 2, in questo stesso numero della *Rivista*.

dale, 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. Tale ambito di intervento regionale è stato dai commentatori distinto concettualmente dalla “sicurezza pubblica” e definito come “sicurezza urbana” o “sicurezza locale”, ambito sul quale – va segnalato – non è stato sollecitato alcun intervento della Consulta.

Rispetto a dette leggi regionali, la Corte costituzionale è infatti intervenuta solo in merito ad aspetti particolari legati all’istituzione e alle funzioni di specifici organismi regionali. Con sentenza 134/2004, la Corte si è pronunciata sulla l.r. Marche 11/2002 che aveva previsto la partecipazione obbligatoria di prefetti e magistrati al Comitato di indirizzo - organo dell’Osservatorio regionale per le politiche integrate di sicurezza istituito presso la Presidenza della Giunta regionale. La Consulta ha dichiarato tale previsione illegittima in quanto il suo tenore “*esclude infatti che la partecipazione al Comitato di indirizzo sia rimessa alla libera volontà dei titolari degli uffici giudiziari [...] ma attribuisce nuovi compiti ai titolari di uffici giudiziari in quanto tali, configurandoli ex legge come componenti necessari di un organo regionale, al quale essi dovrebbero pertanto partecipare obbligatoriamente*”. “*In tal modo la norma*” conclude la Corte “*invade però la potestà legislativa esclusiva dello Stato stabilita dall’art. 117, comma 2, lett. g), Cost. in tema di ordinamento degli organi e degli uffici dello Stato, e viola la riserva di legge statale prevista dall’art. 108, comma 1, Cost. in tema di ordinamento giudiziario*”.

Con sentenza 105/2006, la Corte si è pronunciata sulla previsione – contenuta nella l.r. Abruzzo 40/2004 – di un Comitato scientifico regionale permanente per le politiche della sicurezza e della legalità, sostenendo che, essendo le funzioni di detto Comitato di analisi e di studio dei fenomeni criminosi in senso lato, esse “*risultano in sé strutturalmente inadeguate a ledere la dedotta attribuzione di competenza legislativa statale. [...] non sono suscettibili di una teorica collocazione*

nell'ambito della nozione di 'sicurezza pubblica', quale è delineata dalla giurisprudenza di questa Corte [...]".

Sulla "sicurezza pubblica" la giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del 2001 si è mossa nel segno della continuità rispetto a quanto già affermato dalla Corte negli anni precedenti. Che la materia "ordine pubblico e sicurezza" riguardi soltanto gli interventi finalizzati alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico è ormai un assioma; la Corte costituzionale lo ha ribadito senza incertezze o sfumature ed ha utilizzato tale criterio restrittivo sostanzialmente in due direzioni: nei confronti di altre materie di competenza esclusiva statale al fine di evitare sovrapposizioni e nei confronti delle materie di competenza legislativa regionale concorrente o residuale per inquadrare la disciplina impugnata e stabilire di volta in volta a chi riconoscerne la titolarità.

Dall'analisi della giurisprudenza è possibile individuare un nucleo di sentenze in cui la Corte, invocando l'interpretazione restrittiva della nozione di "sicurezza pubblica", esclude la configurabilità di detta materia – di esclusiva competenza statale – in altri ambiti che rientrano invece in altre materie o di competenza statale o di competenza regionale, e un altro nucleo di sentenze in cui la Corte riconosce profili di sicurezza pubblica, attraendone dunque la disciplina alla competenza statale, in materie astrattamente riconducibili alla competenza legislativa regionale.

Inaugura il primo filone la sentenza 407/2002, in cui la Corte ha ritenuto che la disciplina delle attività a rischio di incidenti rilevanti (sicurezza ambientale) non ricadesse nella competenza legislativa esclusiva di cui all'art. 117, comma 2, lett. *b*), Cost. In successive sentenze, la Corte ha altresì escluso che potessero ricadere nell'ambito dell'art. 117, comma 2, lett. *b*), Cost., e dunque nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, altre declinazioni della sicurezza: la sentenza 6/2004 in tema di "sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica" in cui si legge: *"Deve innanzitutto negarsi che il concetto di 'sicurezza' utilizzato nella legislazione sull'energia come 'sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica' e 'sicurezza tecnica' possa essere confuso con la 'sicurezza pubblica' ex art. 117, comma 2, lett. b)*"; la sentenza 162/2004 in tema di "sicurezza alimentare",

nonché la sentenza 95/2005 sull'abolizione del libretto di idoneità sanitaria, in cui la Corte ha ribadito quanto già affermato nella sentenza 162/2004 in relazione alla censura riferita alla competenza esclusiva del legislatore statale in materia di "ordine pubblico e sicurezza", di cui alla lett. *b*) del comma 2 dell'art. 117 della Costituzione; la sentenza 383/2005 sulla "sicurezza tecnica", dove si legge: "*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, comma 2, Cost.*".

Di segno contrario sono invece le sentenze in cui la Corte, riconoscendo nelle disposizioni normative impugnate profili o interventi connessi alla prevenzione dei reati, ha affermato la titolarità del legislatore statale a dettarne la disciplina.

In questo senso, nella sentenza 428/2004 la Corte ha ricondotto la disciplina della circolazione stradale alla materia "ordine pubblico e sicurezza" in quanto "*mira senza dubbio a prevenire una serie di reati ad essa collegati, come l'omicidio colposo e le lesioni colpose*" e dunque "*funzionale alla tutela dell'incolumità personale*".

Così, la sentenza 222/2006, in cui la Corte ha ricondotto un provvedimento recante "Tutela dell'incolumità pubblica dal rischio di aggressioni da parte di cani potenzialmente pericolosi" alla materia "ordine pubblico e sicurezza" perché contenente una disciplina che "*in quanto funzionale alla salvaguardia dell'incolumità pubblica dal rischio di aggressione da parte di animali addestrati all'aggressività*" mira a prevenire reati contro la persona.

La sentenza 222/2006, secondo la dottrina, fa ritenere che il criterio teleologico adottato nell'individuazione dei contenuti della materia "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. Questo implica allora che le Regioni non possono approvare o applicare leggi o provvedimenti, che, benché vertenti su altre materie di competenza regionale, com-

portino 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 riduzioni².

Questa tendenza è confermata dalle sentenze successive. Con sentenza 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, comma 1, lett. b), Cost.”*.

Con sentenza 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, comma 2, lett. d), b) e q). Spetta, quindi, allo Stato adottare una disciplina applicativa”*.

Con sentenza 18/2009, la Corte ha ritenuto la materia disciplinata da una legge regionale recante *“Norme in materia di trasporto aereo, coordinamento aeroportuale e concessioni di gestione aeroportuali”* non rientrante nella materia *“porti ed aeroporti civili”* – che la legge costituzionale 3/2001 ha espressamente attribuito alla competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni – bensì nelle materie *“ordine pubblico e sicurezza”* e *“tutela della concorrenza”* affermando 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 corri-*

(2) P. BONETTI, *La giurisprudenza costituzionale sulla materia “sicurezza” conferma la penetrazione statale nelle materie di potestà legislativa regionale*, in *Le Regioni*, n. 6, 2006.

spondono ad ambiti di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lett. e) ed b), Cost.)”.

Con sentenza 21/2010, la Corte ha affermato che la materia della sicurezza di cui all'art. 117, comma 2, lett. b), 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*” ed 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, ecc.), in quanto volti a tutelare gli utilizzatori degli impianti medesimi, garantendo la loro incolumità, nonché l'integrità delle cose.

L'orientamento delineatosi a partire dalla sentenza 428/2004, confermato con la sentenza 222/2006 e via via 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. Il riferimento alla più generale categoria dell'incolumità delle persone, infatti, può aprire prospettive potenzialmente espansive alla legislazione statale esclusiva, in grado di incidere su ogni competenza legislativa regionale. Questa tendenza, accanto all'utilizzo del criterio della prevalenza in caso di concorrenza tra diverse potestà legislative (statali e regionali), delinea i tratti di una competenza statale mai espressamente definita come trasversale, ma di fatto dotata di rilevanti possibilità di incidenza³.

Queste considerazioni sembrano, ad una prima valutazione, dover essere messe in discussione dalla recentissima sentenza 9 novembre 2011, n. 300, con cui la Corte costituzionale ha ritenute non fondate

(3) Si vedano in merito le considerazioni di T.F. GIUPPONI, *Nascita e trasfigurazione di una materia trasversale: il caso della “sicurezza” (nota a Corte cost., sentenza 21/2010)*, in *Le Regioni*, n. 5, 2010.

le questioni di legittimità relative agli artt. 1 e 2 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 22 novembre 2010, n. 13 “Disposizioni in materia di gioco lecito”. Richiamando precedenti sentenze, tra cui la sentenza 237/2006 (poc’anzi illustrata) e la sentenza 72/2010, l’Avvocatura dello Stato aveva ribadito la riserva statale in forza dell’art. 117, comma 2, lett. b) della Costituzione sulla disciplina del gioco lecito ed aveva chiesto la declaratoria di illegittimità delle impugnate norme provinciali che introducono limiti ed ostacoli alla diffusione capillare del gioco lecito statale. La Provincia autonoma di Bolzano aveva replicato che poiché le disposizioni impugnate non incidono sulla distinzione tra giochi leciti ed illeciti ma si limitano ad imporre restrizioni al rilascio di autorizzazioni per l’apertura e per l’esercizio di sale da gioco e di attrazione in luoghi ritenuti sensibili, individuando, in sostanza, l’ubicazione di esse, esse lasciano invariata la normativa statale di riferimento e si pongono invece come norme volte a regolare le attività delle sale da gioco in quanto esercizi pubblici e, come tali, rientranti integralmente nell’alveo della potestà legislativa provinciale riconosciuta dall’art. 9 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige. La Corte costituzionale ha ritenuto corretta la qualificazione operata dalla Provincia, in quanto le disposizioni impugnate *“si inseriscono in corpi normativi volti alla regolamentazione degli spettacoli e degli esercizi commerciali, dettando precipuamente limiti alla collocazione nel territorio delle sale da gioco e di attrazione e delle apparecchiature per giochi leciti – sono dichiaratamente finalizzate a tutelare soggetti ritenuti maggiormente vulnerabili, o per la giovane età o perché bisognosi di cure di tipo sanitario o socio-assistenziale, e a prevenire forme di gioco cosiddetto compulsivo, nonché ad evitare effetti pregiudizievoli per il contesto urbano, la viabilità e la quiete pubblica. [...] Queste caratteristiche valgono a differenziare le disposizioni impugnate dal contesto normativo, in materia di gioco (di cui la Corte si è già occupata nelle sentenze 72/2010 e 237/2006), rendendo la normativa provinciale in esame non riconducibile alla competenza legislativa statale in materia di ‘ordine pubblico e sicurezza’ [...]”*.

Il confronto con la sentenza 237/2006 è immediato ed inevitabile, in quanto vertente su disposizioni analoghe – relative alle caratteristiche tipologiche e di localizzazione dei giochi leciti presso esercizi pub-

blici – e in presenza di argomentazioni delle parti sostanzialmente assimilabili. La Corte in entrambi i giudizi è stata chiamata a pronunciarsi sulla qualificazione – di regolazione degli esercizi pubblici o finalizzate alla tutela dell’ordine pubblico – delle norme impugnate: mentre nella sentenza del 2006 la Consulta, richiamando le prescrizioni da osservare ai fini dell’installazione dei giochi nei pubblici esercizi contenute nei commi 6 e 7 dell’art. 110 TULPS (divieto di utilizzo per i minorenni, tipologia dei luoghi ove essi possono essere installati, necessità di un limite massimo del loro numero in relazione alle dimensioni, all’ubicazione ed alla natura) aveva qualificato tutte queste prescrizioni attinenti chiaramente alla materia dell’“ordine pubblico e sicurezza” proprio in considerazione della forte capacità di attrazione e concentrazione di utenti e l’altrettanto elevata probabilità di usi illegali degli apparecchi medesimi, nella sentenza 300/2011 la Corte giunge evidentemente a conclusioni opposte. Non solo: la Corte sembra spingersi oltre, finanche a delineare un nuovo criterio ermeneutico nel momento in cui sostiene: *“Gli ‘interessi pubblici primari’ che vengono in rilievo ai fini considerati sono, infatti, unicamente gli interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile: risultando evidente come, diversamente opinando, si produrrebbe una smisurata dilatazione della nozione di sicurezza e ordine pubblico, tale da porre in crisi la stessa ripartizione costituzionale delle competenze legislative, con l’affermazione di una preminente competenza statale potenzialmente riferibile a ogni tipo di attività. La semplice circostanza che la disciplina normativa attenga a un bene giuridico fondamentale non vale, dunque, di per sé, a escludere la potestà legislativa regionale o provinciale, radicando quella statale”*.

3. La sicurezza urbana

Il concetto di “sicurezza urbana” compare per la prima volta a livello normativo nel decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 “Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica”, che fa parte del c.d. pacchetto sicurezza, un insieme eterogeneo di misure adottato dal Governo, volte a dare una risposta immediata in termini prevalentemente repressivi ai fenomeni, spesso di rilievo non penale, che generano un senso diffuso di insicurezza. Uno degli interventi più risonanti è stato quello che

ha modificato – nell'intento dichiarato di valorizzare politicamente il ruolo dei sindaci, nella duplice veste di destinatari delle istanze di sicurezza e di protagonisti delle politiche securitarie a livello cittadino, – l'art. 54 del TUEL, estendendo i poteri di ordinanza del sindaco, quale ufficiale del Governo, anche alla sicurezza urbana.

In particolare, i poteri di ordinanza del sindaco sono stati ampliati, al fine di consentirgli l'adozione "*con atto motivato [di] provvedimenti, anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana*". La nuova formulazione del comma 4 dell'art. 54 del TUEL ha ampliato il potere del sindaco di emanare ordinanze contingibili e urgenti, prevedendo, quale situazione legittimante il provvedimento *extra ordinem*, il grave pericolo per la "sicurezza urbana" (che si affianca così al già previsto grave pericolo per l'"incolumità dei cittadini", che viene ridefinita come "incolumità pubblica"). Il decreto legge ha demandato ad un decreto ministeriale – approvato il 5 agosto 2008 – l'individuazione del concetto di "sicurezza urbana" e delle situazioni legittimanti l'intervento del sindaco. Dalla lettura del d.m. 5 agosto 2008, recante "Incolumità pubblica e sicurezza urbana: definizione e ambiti di applicazione", risulta che per "incolumità pubblica" si intende l'integrità fisica della popolazione, mentre per "sicurezza urbana" si intende un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale. L'elenco delle situazioni legittimanti l'adozione dell'ordinanza *extra ordinem* comprende comportamenti penalmente rilevanti e perseguibili accanto a comportamenti il cui disvalore è misurabile in termini puramente sociali⁴.

(4) Esse sono:

a) le situazioni urbane di degrado o di isolamento che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili e i fenomeni di violenza legati anche all'abuso di alcool;

b) le situazioni in cui si verificano comportamenti quali il danneggiamento al patrimo-

Le due principali questioni su cui si è acceso il dibattito all'indomani dell'entrata in vigore dei due citati provvedimenti hanno riguardato l'estensione del potere di ordinanza dei sindaci e il contenuto del concetto di "sicurezza urbana" soprattutto in relazione al consolidato concetto di "sicurezza pubblica".

Con riguardo all'estensione dei poteri dei sindaci, si è in un primo momento dibattuto sulla presenza, intenzionale oppure no, della congiunzione "anche" che precede l'introduzione dei provvedimenti contingibili e urgenti: secondo una prima ipotesi i provvedimenti adottabili dal sindaco in materia di sicurezza urbana potevano essere sia *extra ordinem*, cioè contingibili ed urgenti, sia di ordinaria amministrazione; altri hanno invece ipotizzato che la parola "anche" potesse essere un refuso e quindi la vera novità della norma sarebbe stata rappresentata dalla sola introduzione delle ordinanze *extra ordinem*. Questa incertezza interpretativa è stata poi superata – come si vedrà – dalla Corte costituzionale in un primo momento con la sentenza 196/2009 e definitivamente con la sentenza 115/2011.

Con riguardo all'innovativo concetto di "sicurezza urbana", da un lato, si è sostenuto che esso non rappresentasse altro che la declinazione a livello locale della sicurezza pubblica (e questa posizione sarebbe coerente con l'attribuzione dei poteri in materia ai sindaci in qualità di ufficiali di Governo), dall'altro, partendo dalla nozione restrittiva di sicurezza fornita sia dalla giurisprudenza sia dal legislatore statale a partire dal d.lgs. 112/1998, si è invece individuato un ambito più ampio che avesse a riferimento un obiettivo, quello della migliore vivibi-

nio pubblico e privato o che ne impediscono la fruibilità e determinano lo scadimento della qualità urbana;

c) l'incuria, il degrado e l'occupazione abusiva di immobili tali da favorire le situazioni indicate ai punti a) e b);

d) le situazioni che costituiscono intralcio alla pubblica viabilità o che alterano il decoro urbano, in particolare quelle di abusivismo commerciale e di illecita occupazione di suolo pubblico;

e) i comportamenti che, come la prostituzione su strada o l'accattonaggio molesto, possono offendere la pubblica decenza anche per le modalità con cui si manifestano, ovvero turbano gravemente il libero utilizzo degli spazi pubblici o la fruizione cui sono destinati o che rendono difficoltoso o pericoloso l'accesso ad essi.

lità dei centri urbani e di una ordinata e civile convivenza negli stessi, per il raggiungimento del quale sono coinvolti diversi livelli territoriali e governativi che attuano politiche integrate (in ambito sociale, sanitario, edilizio, ecc.), tradizionalmente e di regola di competenza legislativa residuale regionale. È in questa accezione e sulla base di questo presupposto che molte Regioni con proprie leggi hanno promosso e disciplinato dei sistemi integrati di sicurezza c.d. urbana.

Le due questioni cui si è sopra accennato non esauriscono ovviamente tutti gli aspetti su cui si sono vivacemente confrontati i commentatori della nuova normativa, ma rappresentano le due più importanti tematiche su cui la Corte costituzionale si è pronunciata, come si vedrà nel prossimo paragrafo.

Il legislatore statale è tornato l'anno successivo sul tema della sicurezza urbana con la legge 15 luglio 2009, n. 94 "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica" che, oltre a contenere disposizioni finalizzate al miglioramento della sicurezza pubblica che apportano rilevanti novità anche in materia penale, ha disciplinato per la prima volta a livello statale la possibilità che associazioni di privati cittadini collaborino alla tutela della sicurezza urbana e alla prevenzione di situazioni di disagio sociale. In particolare il comma 40 dell'art. 3 ha previsto che *"I sindaci, previa intesa con il prefetto, possono avvalersi della collaborazione di associazioni tra cittadini non armati al fine di segnalare alle forze di polizia dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale"* (le c.d. ronde); i successivi tre commi hanno stabilito i relativi requisiti, procedure e modalità operative. Anche in questo caso è stato previsto che l'operatività di queste disposizioni fosse garantita dall'emanazione di un decreto del Ministro dell'interno, poi approvato l'8 agosto 2009. Anche le previsioni sulle c.d. ronde, come quelle sui poteri di ordinanza dei sindaci, hanno avuto un forte impatto mediatico e sollevato dubbi interpretativi sulle concrete modalità operative ed applicative. Da un duplice punto di vista – giuridico e pratico – si poneva anche la questione della compatibilità della disciplina degli osservatori volontari introdotti con la legge del 2009 e il decreto attuativo con quella dei volontari che già operavano in ambiti e per finalità affini in forza di normative regionali previgenti. Al fine di

chiarire il rapporto tra le due normative e definire come coordinare la compresenza nel medesimo territorio di due figure analoghe di osservatori, le Regioni che avevano già introdotte dette figure a livello regionale hanno impugnato le disposizioni normative statali, con gli esiti che vedremo.

4. Le sentenze sulla sicurezza urbana

4.1. La sentenza 196/2009

Sulla prima delle due questioni, quella relativa all'esatta configurazione degli strumenti utilizzabili dal sindaco, una risposta è stata fornita dalla Corte costituzionale con l'importante sentenza 24 giugno 2009, n. 196.

Con la sentenza 196/2009 la Corte ha deciso sulla legittimità dell'art. 6 del d.l. 92/2008 e sul conflitto di attribuzione promosso contro il d.m. 5 agosto 2008 presentati dalla Provincia autonoma di Bolzano. Tutte le censure – nonostante la formale invocazione di molteplici parametri – si fondavano sull'asserita lesione degli artt. 20 e 52, comma 2, dello Statuto della Provincia, in base ai quali la potestà legislativa ed amministrativa in tema di pubblica sicurezza sarebbe attribuita ai Presidenti delle Province. Della sentenza si è scelto di illustrare i soli contenuti di portata generale, in relazione in particolare all'estensione dei poteri dei sindaci e alla potestà normativa di definizione delle nozioni di "incolumità pubblica" e di "sicurezza urbana".

Con riguardo alla configurazione del nuovo potere di ordinanza attribuito ai sindaci, la Corte si è espressa in maniera chiara: ha valorizzato la parola "anche" contenuta nel comma 4 dell'art. 54 del TUEL ed ha pertanto mantenuto la distinzione tra le ordinanze contingibili e urgenti adottabili dai sindaci ai sensi del comma 4 dell'art. 54 TUEL e i provvedimenti di ordinaria amministrazione a tutela di esigenze di incolumità pubblica e sicurezza urbana, comunque adottabili dai sindaci in assenza dei presupposti della necessità e dell'urgenza tipici delle ordinanze *extra ordinem*.

La sentenza si chiude con l'esame del conflitto di attribuzione relativo al d.m. 5 agosto 2008, che definisce le nozioni di "incolumità pubblica" e di "sicurezza urbana" previste dall'art. 6 del d.l. 92/2008. La Corte ha affermato che il testo del decreto ha ad oggetto "*esclusivamente*

la tutela della sicurezza pubblica, intesa come attività di prevenzione e repressione dei reati” che alla luce dell’espresso riferimento, contenuto nelle premesse dell’atto, alla lett. *b)* dell’art. 117 Cost. non può, secondo costante giurisprudenza costituzionale, che attenersi “*alla prevenzione dei reati e alla tutela dei primari interessi pubblici sui quali si regge l’ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale*”. La Corte ha precisato inoltre che “*Lo stesso decreto, poi, sempre nelle premesse, esclude espressamente dal proprio ambito di riferimento la polizia amministrativa locale. Pertanto, i poteri esercitabili dai sindaci, ai sensi dei commi 1 e 4 dell’art. 54 del d.lgs. 267/2000, non possono che essere quelli finalizzati alla attività di prevenzione e repressione dei reati e non i poteri concernenti lo svolgimento di funzioni di polizia amministrativa*”.

Come si evince dalla lettura della sentenza, in merito all’esatta delimitazione del concetto di sicurezza urbana la Corte ha aggiunto poco rispetto a quanto aveva già avuto modo di affermare in sue precedenti pronunce. Il richiamo alla premessa del decreto – che cita la lett. *b)* dell’art. 117 Cost. – ribadisce la collocazione del sindaco, nell’esercizio di detti poteri, come rappresentante dell’autorità statale. Ne deriva che la materia “sicurezza urbana” viene assorbita, o meglio, considerata espressione della sicurezza pubblica. Attraverso un *obiter dictum* la Corte sostanzialmente ha aderito alla prima delle interpretazioni a cui sopra si è accennato.

4.2. La sentenza 226/2010

Sulle disposizioni relative all’introduzione degli osservatori volontari contenuta nella legge 15 luglio 2009, n. 94 “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica”, la Corte si è pronunciata con la sentenza 21 giugno 2010, n. 226 sui ricorsi promossi dalle Regioni Emilia-Romagna, Umbria e Toscana per violazione dell’art. 117, commi 2, lett. *b)*, 4 e 6, della Costituzione.

Tutte e tre le Regioni ricorrenti hanno adottato nell’esercizio della propria potestà legislativa in materia di “polizia amministrativa locale” delle normative in cui hanno previsto e disciplinato le attività di associazioni di volontari in collaborazione con la polizia locale. Le disposizioni statali impugnate inciderebbero su dette discipline regio-

nali, vanificando il ruolo e i compiti delle associazioni di volontariato da esse previste.

Le tre Regioni nei ricorsi sono partite dall'analisi dei concetti di "sicurezza pubblica" e di "disagio sociale" ed hanno invocato l'accezione restrittiva della nozione di "sicurezza pubblica" proprio al fine di evitare un'eccessiva espansione della sfera di competenza statale. Secondo la ricostruzione delle Regioni, la "sicurezza urbana" è concetto più ampio della "sicurezza pubblica", non riconducibile allo stretto ambito della materia "ordine pubblico e sicurezza", di competenza statale: cioè comprende la sicurezza pubblica più altri interventi volti a migliorare le condizioni di vivibilità dei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale, tutti interventi da ricondurre, per contro, nell'ambito della competenza regionale, in quanto espressione della polizia amministrativa locale.

Secondo la difesa erariale, invece, le norme impugnate andavano collocate nell'ambito della materia "ordine pubblico e sicurezza", anche alla luce del criterio della prevalenza (già applicato dalla Corte nella sentenza 222/2006): in questa prospettiva, rientrerebbe nella competenza statale anche l'attività degli osservatori volontari, i quali, ai sensi del comma 40 dell'art. 3 della legge 94/2009, segnalano situazioni di pericolo per la sicurezza urbana o di disagio sociale.

La Corte costituzionale ha ritenuto la questione di costituzionalità relativa al comma 40 dell'art. 3 della legge 94/2009 non fondata, con delle argomentazioni che vale la pena sinteticamente illustrare in quanto ricostruiscono la *ratio* dell'intervento statale secondo una linea continua e coerente con le novità introdotte nel 2008 e si inseriscono nel dibattito dottrinale sui rapporti tra la "sicurezza urbana" e la "sicurezza pubblica" a cui si è poc'anzi accennato.

Secondo la Consulta, la facoltà di avvalersi di gruppi di osservatori privati volontari (cosiddette "ronde") per il controllo del territorio rappresenta un ulteriore strumento offerto ai sindaci, a fini di salvaguardia della sicurezza urbana, dai provvedimenti legislativi statali, recanti misure in materia di sicurezza pubblica, intervenuti, in rapida successione, a cavallo degli anni 2008-2009 (cosiddetti "pacchetti sicurezza") e si affianca al potere dei sindaci di adottare, nella veste di ufficiali del Governo, provvedimenti "*anche contingibili e urgenti nel*

rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano [...] la sicurezza urbana".

Con riguardo alla valenza della formula "sicurezza urbana", al fine di stabilire se detta formula individui o meno un ambito d'intervento inquadrabile nella materia "ordine pubblico e sicurezza", la Corte costituzionale ha ribadito l'interpretazione restrittiva consolidata ed ha evidenziato il collegamento sistematico tra il comma 40 dell'art. 3 della legge 94/2009 e l'art. 54, comma 4, del d.lgs. 267/2000 e la logica conseguenza che il concetto di "sicurezza urbana" debba avere l'identica valenza nei due casi: non a caso il d.m. 8 agosto 2009 richiama nel preambolo espressamente tanto l'art. 54 del d.lgs. 267/2000, quanto il d.m. 5 agosto 2008, e fa ulteriore, specifico rinvio al secondo nell'art. 1, comma 2, proprio al fine di estendere all'attività delle associazioni di volontari la nozione di "sicurezza urbana" da esso offerta. Ne deriva che il dettato della norma impugnata non è in contrasto con la previsione costituzionale.

Con riguardo all'espressione "situazioni di disagio sociale", la Corte costituzionale è giunta invece alla diversa conclusione di non ritenere praticabile una lettura conforme al dettato costituzionale. La valenza semantica propria della locuzione "disagio sociale" – già di per sé assai più distante, rispetto a quella di "sicurezza urbana", dall'ambito di materia previsto dall'art. 117, comma 1, lett. b), Cost. – si coniuga, infatti, all'impiego della disgiuntiva "ovvero" (*eventi che possano recare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale*), che rende palese l'intento del legislatore di evocare situazioni diverse ed ulteriori rispetto a quelle sottese alla locuzione precedente.

Nella sua genericità, la formula "disagio sociale" si presta, dunque, ad abbracciare una vasta platea di ipotesi di emarginazione o di difficoltà di inserimento dell'individuo nel tessuto sociale, derivanti dalle più varie cause (condizioni economiche, di salute, età, rapporti familiari e altre): situazioni, che reclamano interventi ispirati a finalità di politica sociale, riconducibili segnatamente alla materia dei "servizi sociali", appartenente alla competenza legislativa regionale residuale.

La Corte ha concluso l'esame del comma 40 dell'art. 3 della legge 94/2009 dichiarandolo costituzionalmente illegittimo, per contrasto con l'art. 117, comma 4, Cost., limitatamente alle parole "ovvero situa-

zioni di disagio sociale”. In merito alle restanti questioni concernenti i commi 41, 42 e 43 dell’art. 3 della legge 94/2009, la Corte costituzionale le ha invece ritenute non fondate, in quanto la lesione del riparto costituzionale delle competenze deriva, infatti, esclusivamente dalla eccessiva ampiezza della previsione del comma 40.

4.3. La sentenza 274/2010

In attesa di conoscere l’esito sui ricorsi pronunciati in via principale sulle disposizioni della legge 94/2009, le Regioni Toscana ed Emilia-Romagna avevano altresì promosso conflitto di attribuzione avverso il decreto del Ministro dell’interno dell’8 agosto 2009.

I ricorsi presentati per conflitto di attribuzione avverso detto decreto lamentavano la violazione dei medesimi parametri invocati nel ricorso di legittimità, oltre che violazione del comma 6 dell’art. 117 Cost., avendo lo Stato esercitato una potestà regolamentare in materia non di propria competenza legislativa esclusiva. Inoltre la Regione Emilia-Romagna, in via subordinata, e per l’ipotesi in cui si ritenesse sussistente una esigenza di disciplina unitaria delle attività di volontariato in relazione alle materie “ordine pubblico e sicurezza” e “polizia amministrativa locale”, lamentava la violazione del principio di leale collaborazione in quanto il decreto impugnato è stato emanato senza la previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, ovvero, in via di ulteriore subordinazione, senza avere sentito tale Conferenza (o la Conferenza unificata), rimarcando come la previsione di “forme di coordinamento” con le Regioni nella materia “ordine pubblico e sicurezza” risulti doverosa anche alla luce dello specifico disposto dell’art. 118, comma 3, Cost.

Con la sentenza 7 aprile 2010, n. 274 la Corte, dopo aver richiamato le analisi e le argomentazioni svolte nella sentenza 226/2010, ha concluso che la decisione sui conflitti di attribuzione non può che orientarsi nella medesima direzione, consistendo le censure di fondo delle Regioni ricorrenti (così come le difese dell’Avvocatura generale dello Stato) in una mera replica delle argomentazioni già svolte in sede di impugnazione in via principale delle norme legislative attuate. Ne deriva che, per la parte in cui disciplina l’attività di segnalazione di “situazioni di disagio sociale”, l’atto impugnato viola anche il comma 6

dell'art. 117 Cost., che circoscrive la potestà regolamentare dello Stato alle sole materie di sua competenza legislativa esclusiva. La Corte costituzionale ha pertanto dichiarato che non spettava allo Stato e, per esso, al Ministro dell'interno, adottare il decreto 8 agosto 2009, nella parte in cui disciplina l'attività di segnalazione di situazioni di disagio sociale. Una volta circoscritta l'attività degli osservatori volontari alla segnalazione degli eventi pericolosi per la "sicurezza urbana" – e, dunque, in un ambito riconducibile alla prevenzione e repressione dei reati – le altre previsioni impugnate (artt. 8 e 9) perdono automaticamente ogni carattere invasivo delle competenze regionali.

Con riguardo, infine, alle censure formulate in via subordinata dalla Regione Emilia-Romagna, la Corte ha richiamato quanto già sostenuto nella sentenza 226/2010, cioè che l'art. 118, comma 3, Cost., nel prevedere una riserva di legge statale ai fini della disciplina di forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lett. *b*) e *b*) del comma 2 dell'art. 117 Cost. (immigrazione, ordine pubblico e sicurezza), non impegna indefettibilmente lo Stato a prevedere un simile coordinamento ogni qualvolta rechi disposizioni riferibili alle suddette materie.

4.4. *La sentenza 115/2011*

L'ultimo intervento della giurisprudenza costituzionale in materia di sicurezza urbana si è avuto nell'aprile del 2011 con la sentenza 115/2011 con cui la Corte costituzionale si è di nuovo pronunciata, a due anni di distanza dalla sentenza 196/2009, sulla legittimità del novellato art. 54 del TUEL.

In realtà le due sentenze affrontano risvolti diversi della medesima norma censurata. Nella sentenza 196/2009 la Corte aveva focalizzato la sua attenzione sulla nozione di "sicurezza urbana" fornendone una prima definizione – coincidente con quella di sicurezza pubblica – riprodotta, come visto, nelle sentenze successive; mentre riguardo all'estensione del nuovo potere di ordinanza attribuito ai sindaci la Corte del 2009 non era invece stata direttamente sollecitata.

La sentenza 115/2011 è intervenuta a distanza di quasi tre anni dall'entrata in vigore del novellato art. 54, cioè dopo un periodo in cui i sindaci avevano ampiamente esercitato il loro potere attraverso

l'adozione di numerosissime ordinanze⁵ parte delle quali impugnate. È da dire che la stessa abnorme proliferazione di ordinanze ha reso in molti casi necessario controllare l'operato dei sindaci attraverso il ricorso agli organi giurisdizionali al fine di verificare la legittimità o meno dell'esercizio del potere: oggetto dei numerosi giudizi è stata la verifica della sussistenza dei presupposti di fatto (cioè la sussistenza e l'attualità di una situazione di pericolo, il rischio concreto di un danno grave e imminente per la pubblica incolumità e la sicurezza urbana) e dei presupposti di legittimità, cioè di quei requisiti di contingibilità e urgenza per l'adozione delle ordinanze, nonché il rispetto dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza dell'intervento.

E proprio la carenza dei necessari requisiti di contingibilità e urgenza e la violazione del principio di proporzionalità sono infatti alla base del ricorso presentato davanti al TAR del Veneto che ha poi dato origine al giudizio in via incidentale esitato nella sentenza 115/2011. Il giudice rimettente ha infatti ritenuto che *“in ragione della sua formulazione, la norma censurata conferisse effettivamente al sindaco, in assenza di elementi utili a delimitarne la discrezionalità, un potere normativo vasto e indeterminato, idoneo ad esplicarsi in deroga alle norme di legge ed all'assetto vigente delle competenze amministrative, semplicemente in forza del dichiarato orientamento a fini di protezione della sicurezza urbana”* ed in particolare ha rinvenuto l'illegittimità della norma nella parte in cui compare la congiunzione “anche” prima delle parole “contingibili e urgenti”.

La norma è stata impugnata per presunta violazione dei principi di legalità, tipicità e delimitazione della discrezionalità (artt. 23, 70, 76, 77, 97 e 117 Cost.). In particolare apparivano lesi la riserva di legge ed il principio di legalità sostanziale in materia di sanzioni amministrative (artt. 3, 23 e 97 Cost.), in quanto la norma impugnata attribuiva un potere normativo sganciato dai presupposti fattuali della contingibilità ed urgenza, dunque tendenzialmente illimitato e capace di incidere

(5) Esula dalle finalità del presente *focus* l'analisi delle ordinanze adottate dal 2008 ad oggi, per la quale si rinvia ad ANCI-CITTALIA, *Oltre le ordinanze: i sindaci e la sicurezza urbana*, in www.interno.it.

sulla libertà dei singoli di tenere ogni comportamento che non sia vietato dalla legge. Una indeterminatezza non ridotta, nella prospettazione del rimettente, dal decreto ministeriale adottato il 5 agosto 2008, dato che il provvedimento sarebbe a sua volta generico, e privo di una chiara definizione del concetto di “sicurezza urbana”. Una censura ulteriore veniva proposta dal rimettente in relazione all’art. 117 Cost., perché il potere di normazione conferito dalla disposizione censurata avrebbe consentito l’invasione degli ambiti di competenza legislativa regionale. Sarebbero stati violati inoltre i principi di unità ed indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.), di legalità (art. 97 Cost.), di riparto delle funzioni amministrative (art. 118 Cost.). Sarebbero stati violati infine, secondo il Tribunale, gli artt. 24 e 113 Cost., in ragione della vastità e della indeterminatezza dei poteri attribuiti al sindaco, tali da rendere eccessivamente difficoltosa la possibilità di un sindacato giurisdizionale effettivo delle singole fattispecie.

La Corte, partendo dall’analisi letterale dell’enunciato normativo, ha sgomberato preliminarmente il campo da ogni possibile equivoco interpretativo ed ha affermato che la norma censurata *“se correttamente interpretata non conferisce ai sindaci alcun potere di emanare ordinanze di ordinaria amministrazione in deroga a norme legislative e regolamentari”*.

Dopo aver chiarito questo aspetto, relativo all’inderogabilità di norme legislative o regolamentari vigenti da parte delle ordinanze di ordinaria amministrazione, la Corte è passata all’esame degli ulteriori profili censurati, legati all’ampiezza della discrezionalità nell’esercizio del potere di ordinanza, soffermandosi in particolare su quelli attinenti alla violazione degli artt. 23, 97 e 3 della Costituzione e ritenendo assorbiti gli altri.

La Corte ha ritenuto la norma censurata innanzitutto *“lesiva della riserva di legge relativa, di cui all’art. 23 Cost., in quanto non prevede una qualunque delimitazione della discrezionalità amministrativa in un ambito, quello della imposizione di comportamenti, che rientra nella generale sfera di libertà dei consociati. Questi ultimi sono tenuti, secondo un principio supremo dello Stato di diritto, a sottostare soltanto agli obblighi di fare, di non fare o di dare previsti in via generale dalla legge”*. In merito al decreto del Ministro dell’interno 5 agosto

2008 “Incolunità pubblica e sicurezza urbana: definizione e ambiti di applicazione”, la Corte ha affermato che esso può assolvere alla funzione di indirizzare l’azione del sindaco, che, in quanto ufficiale del Governo, è sottoposto ad un vincolo gerarchico nei confronti del Ministro dell’interno, *“ma non può soddisfare la riserva di legge, in quanto si tratta di atto non idoneo a circoscrivere la discrezionalità amministrativa nei rapporti con i cittadini. [...] Solo se le limitazioni e gli indirizzi contenuti nel citato decreto ministeriale fossero stati inclusi in un atto di valore legislativo, questa Corte avrebbe potuto valutare la loro idoneità a circoscrivere la discrezionalità amministrativa dei sindaci. Nel caso di specie, al contrario, le determinazioni definitorie, gli indirizzi e i campi di intervento non potrebbero essere ritenuti limiti validi alla suddetta discrezionalità, senza incorrere in un vizio logico di autoreferenzialità”*. La Corte, in relazione all’art. 23 Cost., ha pertanto concluso che la norma censurata, nel prevedere un potere di ordinanza dei sindaci, quali ufficiali del Governo, non limitato ai casi contingibili e urgenti – pur non attribuendo agli stessi il potere di derogare, in via ordinaria e temporalmente non definita, a norme primarie e secondarie vigenti – viola la riserva di legge relativa, di cui all’art. 23 Cost., in quanto non prevede una qualunque delimitazione della discrezionalità amministrativa in un ambito, quello della imposizione di comportamenti, che rientra nella generale sfera di libertà dei consociati.

La Corte ha ritenuto la norma illegittima anche in relazione all’art. 97, comma 1, della Costituzione, *“che istituisce anch’esso una riserva di legge relativa, allo scopo di assicurare l’imparzialità della pubblica amministrazione, la quale può soltanto dare attuazione, anche con determinazioni normative ulteriori, a quanto in via generale è previsto dalla legge”*.

La Corte ha ritenuto altresì violato anche l’art. 3, comma 1, della Costituzione in quanto *“L’assenza di una valida base legislativa, riscontrabile nel potere conferito ai sindaci dalla norma censurata, così come incide negativamente sulla garanzia di imparzialità della pubblica amministrazione, a fortiori lede il principio di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge, giacché gli stessi comportamenti potrebbero essere ritenuti variamente leciti o illeciti, a seconda delle numerose*

frazioni del territorio nazionale rappresentate dagli ambiti di competenza dei sindaci".

La Consulta, per le argomentazioni sopra ampiamente illustrate, ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 54, comma 4, TUEL, nella parte in cui comprende la congiunzione " , anche" prima delle parole "contingibili e urgenti". Dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza 115/2011 le ordinanze adottabili dai sindaci sono dunque solo quelle che possiedono le caratteristiche della contingibilità e dell'urgenza.

La sentenza 115/2011 è evidentemente una pronuncia di ampio respiro per l'impatto immediato sia sull'estensione del potere di ordinanza dei sindaci sia sulle ordinanze già adottate, ma anche per l'importanza dei concetti e dei principi in essa affermati.

Il primo immediato effetto, a legislazione vigente, è quello di impedire ai sindaci l'adozione di ordinanze non contingibili ed urgenti al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana.

Con riguardo alle ordinanze già adottate, occorrerà valutare, caso per caso, quali presentino i requisiti della contingibilità ed urgenza per poterne riproporre il contenuto con l'unica veste formale ora ritenuta legittima, cioè quella dell'ordinanza *extra ordinem*, e quali invece non li presentino e siano pertanto da considerarsi nulle.

La lettura della sentenza risulta inoltre particolarmente interessante per le affermazioni di principio in essa chiaramente espresse. Stimolanti appaiono alcuni specifici riferimenti al principio della legalità sostanziale nella misura in cui questi possono orientare il legislatore negli annunciati interventi di riforma dell'art. 54 del TUEL⁶. La sen-

(6) Il Ministro dell'interno, Roberto Maroni, durante la trasmissione televisiva "Porta a Porta", ha così commentato la sentenza 115/2011 della Corte costituzionale: "Il pacchetto sicurezza aveva tantissime norme. La sentenza della Consulta non lo smantella. Correggeremo, per ripristinare al più presto il potere di ordinanza dei sindaci, perché è una norma importantissima". A metà maggio il Ministro dell'interno Roberto Maroni ha annunciato per fine maggio il decreto legge "per restituire ai sindaci il potere di emettere, con validità, le ordinanze in materia di sicurezza urbana" precisando che il provvedimento "porrà rimedio alla sentenza della Corte costituzionale che, più per motivi formali che sostanziali, ha cancellato le ordinanze dei sindaci".

tenza infatti offre utili indicazioni per eventuali misure correttive di una normativa il cui vizio – lo si è appena letto nella sentenza – non era solo quello formale di averne demandato l'attuazione ad un atto amministrativo.

Considerando che la Corte avrebbe potuto dichiarare l'incostituzionalità della norma in base alla sola violazione della riserva di legge *ex art. 23 Cost.* ritenendo assorbite, oltre a tutte le altre, anche le censure *ex artt. 3 e 97 Cost.*, dalla lettura della sentenza sembra emergere chiaramente un itinerario concettuale che lega non casualmente l'*art. 23 Cost.* agli *artt. 97 e 3* della Costituzione. Nelle argomentazioni della Corte, la tutela effettiva del destinatario di provvedimenti che possono essere eccessivamente discrezionali (e dunque arbitrari) o non imparziali o addirittura discriminatori – tutela a cui sono preposti gli *artt. 3 e 97 Cost.* – è imprescindibilmente legata ad una visione sostanziale del principio di legalità espresso nella riserva di legge *ex art. 23 Cost.* Senza addentrarsi in approfondimenti relativi all'accezione sostanziale o formale del principio di legalità che esulano dalle finalità del presente focus, appare insomma chiaro che nel caso specifico affrontato nella sentenza 115/2011 la Corte abbia voluto privilegiare un'accezione sostanziale. Alcuni passaggi della sentenza sono eloquenti in tal senso: *“l'imprescindibile necessità che in ogni conferimento di poteri amministrativi venga osservato il principio di legalità sostanziale, posto a base dello Stato di diritto. Tale principio non consente l'assoluta indeterminatezza del potere conferito dalla legge ad una autorità amministrativa, che produce l'effetto di attribuire, in pratica, una 'totale libertà' al soggetto od organo investito della funzione. Non è sufficiente che il potere sia finalizzato dalla legge alla tutela di un bene o di un valore, ma è indispensabile che il suo esercizio sia determinato nel contenuto e nelle modalità, in modo da mantenere costantemente una, pur elastica, copertura legislativa dell'azione amministrativa. [...] Il carattere relativo della riserva de qua non relega tuttavia la legge sullo sfondo, né può costituire giustificazione sufficiente per un rapporto con gli atti amministrativi concreti ridotto al mero richiamo formale ad una prescrizione normativa 'in bianco', genericamente orientata ad un principio-valore, senza una precisazione, anche non dettagliata, dei contenuti e modi dell'azione amministrativa limitati-*

va della sfera generale di libertà dei cittadini". Se è pur vero che la Corte ad un certo punto riconosce i limiti del proprio giudicato nel momento in cui afferma: "Solo se le limitazioni e gli indirizzi contenuti nel citato decreto ministeriale fossero stati inclusi in un atto di valore legislativo, questa Corte avrebbe potuto valutare la loro idoneità a circoscrivere la discrezionalità amministrativa dei sindaci. [...] La stessa norma di legge che adempie alla riserva può essere a sua volta assoggettata – a garanzia del principio di eguaglianza, che si riflette nell'imparzialità della pubblica amministrazione – a scrutinio di legittimità costituzionale. La linea di continuità fin qui descritta è interrotta nel caso oggetto del presente giudizio, poiché l'imparzialità dell'amministrazione non è garantita ab initio da una legge posta a fondamento, formale e contenutistico, del potere sindacale di ordinanza", quanto sopra enunciato appare sufficiente per presagire l'esito di un giudizio su un testo di legge che si limitasse a mutare l'elenco contenuto nel d.m. 5 agosto 2008 e che venisse sottoposto al suo vaglio.