

Sentenza: n. 195 del 2019 - *decisione del 20 giugno 2019; deposito del 24 luglio 2019*

Materia: ordine pubblico e sicurezza

Parametri invocati: artt. 3, 5, 23, 25, 27, 32, 77, 97, 114, e 117, primo, secondo, terzo e quarto comma, 118, secondo e terzo comma, 119 e 120, secondo comma della Costituzione; principio di leale collaborazione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Regioni Emilia-Romagna, Toscana, Calabria e Umbria

Oggetto: artt. 21, comma 1, lettera a), 21 bis, commi 1 e 2, 28, comma 1 del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 21 bis, comma 2, nella parte in cui prevede "sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali", anziché "sentita la Conferenza unificata Stato-regioni, città e autonomie locali";
- illegittimità costituzionale dell'art. 28, comma 1;
- non fondatezza delle altre questioni sollevate.

Estensore: Cesare Belmonte

Le Regioni Emilia-Romagna, Toscana e Calabria hanno promosso, in riferimento agli artt. 3, 32 e 117, terzo comma, della Costituzione e al principio di leale collaborazione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 1, lettera a), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132.

La sola Regione Emilia-Romagna ha promosso anche questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21 bis, commi 1 e 2, del d.l. 113/2018 in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost.

A sua volta, la Regione Umbria ha promosso in riferimento agli artt. 3, 5, 23, 25, 27, 77, 97, 114, 117, primo, secondo e terzo comma, 118, secondo e terzo comma, 119 e 120, secondo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 1, del d.l. 113/del 2018,

I giudizi aventi a oggetto le suddette disposizioni vengono riuniti e trattati congiuntamente.

La Corte costituzionale esamina in primo luogo l'art. 21, comma 1, lettera a), del menzionato decreto-legge. La disposizione ha inserito il riferimento ai "presidi sanitari" nel comma 3 dell'art. 9 del richiamato d.l. 14/2017, in materia di sicurezza delle città.

Il legislatore del 2017 ha introdotto una speciale misura, anche per tutelare il decoro di particolari luoghi (il cosiddetto DASPO urbano), conformandola al modello del divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono manifestazioni sportive (DASPO). L'art. 9 del d.l. 14/2017 prende in considerazione e sanziona la condotta di chi - nelle ipotesi definite dallo stesso articolo - impedisce l'accessibilità e la fruizione delle infrastrutture ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale. Oltre alla sanzione amministrativa pecuniaria, l'organo accertatore può ordinare

l'allontanamento dalle aree interne di tali infrastrutture e in caso di reiterazione della condotta il questore può adottare il provvedimento di divieto di accesso a una o più delle aree suddette.

Il comma 3 del richiamato art. 9 consente ai regolamenti di polizia urbana di individuare aree urbane ulteriori, la cui accessibilità e fruizione possano essere parimenti presidiate dalla misura suddetta, articolata nella sanzione amministrativa e nell'ordine di allontanamento, nonché nel provvedimento recante il divieto di accesso. La disposizione indica le tipologie di queste aree, identificate con quelle su cui insistono scuole, plessi scolastici e siti universitari, musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura o comunque interessati da consistenti flussi turistici, ovvero adibite a verde pubblico.

L'art. 21, comma 1, lettera a), del d.l. 113/2018 ha esteso questo elenco, aggiungendo i "presidi sanitari" e le "aree destinate allo svolgimento di fiere, mercati, pubblici spettacoli".

Le ricorrenti censurano la norma limitatamente alla parte in cui nell'elenco suddetto è stata aggiunta la previsione dei presidi sanitari, sull'assunto che l'estensione della misura violi il diritto alla salute della persona che sia bisognosa di cure mediche, precludendole od ostacolando la necessaria assistenza sanitaria, e dunque assoggettandola a una misura sproporzionata e irragionevole; al contempo, sarebbe lesa la competenza concorrente del legislatore regionale in materia di tutela della salute, senza peraltro la previsione di alcuna forma di leale collaborazione dello Stato con la Regione.

Nel merito, le questioni sollevate non sono fondate, essendo possibile un'interpretazione adeguatrice costituzionalmente orientata della norma impugnata, comunque inerente la materia "ordine pubblico e sicurezza", rientrante alla competenza legislativa esclusiva statale.

Nella fattispecie in esame l'art. 10, comma 2, del d.l. 14/2017 prevede espressamente che le modalità applicative del divieto di accesso alle aree protette devono essere compatibili con le esigenze di salute del destinatario dell'atto. Una lettura di siffatta disposizione costituzionalmente orientata *comporta che tale destinatario può comunque fruire dei servizi sanitari per ragioni di cura, senza che gli sia precluso l'accesso, anche ove egli sia stato destinatario del provvedimento del questore, che per il resto gli abbia fatto divieto di accedere a tale area per ogni altra ragione. La stessa interpretazione può adottarsi, pur in mancanza di un riferimento testuale, stante la medesima ratio sottesa all'una e all'altra misura, per delimitare l'ambito applicativo dell'ordine di allontanamento dal presidio sanitario negli stessi termini previsti per il divieto di accesso.*

La Corte esamina poi la questione relativa all'art. 21 bis, commi 1 e 2 del d.l. 113/2018, sollevata dalla Regione Emilia-Romagna. Questa non contesta la riferibilità della norma alla competenza esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza, ma deduce la sua incidenza sulla competenza residuale regionale in materia di commercio, che richiederebbe un coinvolgimento delle Regioni nella predisposizione delle linee guida per l'applicazione della norma in conformità del principio di leale collaborazione.

Il comma 1 prevede che "ai fini di una più efficace prevenzione di atti illegali o di situazioni di pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica all'interno e nelle immediate vicinanze degli esercizi pubblici ..., con appositi accordi sottoscritti tra il prefetto e le organizzazioni maggiormente rappresentative degli esercenti possono essere individuate specifiche misure di prevenzione, basate sulla cooperazione tra i gestori degli esercizi e le Forze di polizia, cui i gestori medesimi si assoggettano, con le modalità previste dagli stessi accordi."

Ai sensi del comma 2 tali accordi sono adottati sulla base "delle linee guida statali approvate, su proposta del Ministro dell'interno, d'intesa con le organizzazioni maggiormente rappresentative degli esercenti, sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali."

Nonostante l'oggetto delle linee guida attenga alla materia dell'"ordine pubblico e sicurezza", di competenza esclusiva statale, *vi è comunque una possibile ricaduta sulla disciplina del commercio*, che rientra nella competenza legislativa residuale della Regione e che ricomprende anche la regolamentazione dell'attività svolta negli esercizi pubblici. *Ciò richiede un coinvolgimento delle Regioni, tanto più necessario se si considera che l'art. 118, terzo comma, Cost., prescrive che la*

legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni proprio nella materia dell'ordine pubblico e sicurezza ...”.

La mancanza di alcun coinvolgimento della Regione nella formazione di tali linee guida comporta l'illegittimità costituzionale dell'art. 21 bis, comma 2, del d. l. 113/2018, nella parte in cui prevede “sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali” anziché “sentita la Conferenza unificata Stato-Regioni, città e autonomie locali”.

Infine, la Corte esamina le questioni relative all'art. 28, comma 1, del d.l. 113/2018, promosse dalla Regione Umbria.

La suddetta disposizione ha inserito nell'art. 143 del testo unico enti locali, che regola lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso, il nuovo comma 7 bis.

Ai sensi di tale comma, laddove “...dalla relazione del prefetto emergano, riguardo ad uno o più settori amministrativi, situazioni sintomatiche di condotte illecite gravi e reiterate, tali da determinare un'alterazione delle procedure e da compromettere il buon andamento e l'imparzialità delle amministrazioni comunali o provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati, il prefetto, sulla base delle risultanze dell'accesso, al fine di far cessare le situazioni riscontrate e di ricondurre alla normalità l'attività amministrativa dell'ente, individua, fatti salvi i profili di rilevanza penale, i prioritari interventi di risanamento indicando gli atti da assumere, con la fissazione di un termine per l'adozione degli stessi e fornisce ogni utile supporto tecnico-amministrativo a mezzo dei propri uffici. Decorso inutilmente il termine fissato, il prefetto assegna all'ente un ulteriore termine, non superiore a 20 giorni, per la loro adozione, scaduto il quale si sostituisce, mediante commissario ad acta, all'amministrazione inadempiente.”.

Nel merito, le questioni sollevate sono fondate.

Con la norma censurata il legislatore ha inteso introdurre uno strumento correttivo meno invasivo dello scioglimento dei consigli comunali e provinciali, nonché più duttile degli ordinari interventi sostitutivi.

Ma ciò ha fatto disegnando un potere prefettizio sostitutivo extra ordinem, ampiamente discrezionale, sulla base di presupposti generici e assai poco definiti, e per di più non mirati specificamente al contrasto della criminalità organizzata; ossia complessivamente in termini tali da non essere compatibili con l'autonomia costituzionalmente garantita degli enti locali territoriali.

La norma contestata richiede per la sua applicazione un presupposto negativo, ovvero la mancanza di “concreti, univoci e rilevanti” elementi su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso; e un presupposto positivo, ovvero il riscontro di “situazioni sintomatiche” di condotte illecite gravi e reiterate. *Entrambi questi presupposti devono sussistere, senza però che il dato testuale della disposizione evidenzi, in realtà, alcuna connessione logica o causale tra loro, che non sia la loro mera sequenzialità temporale.*

A ciò si aggiunge l'assoluta genericità della definizione di tale presupposto positivo del potere sostitutivo introdotto dalla disposizione censurata.

Alla genericità del presupposto si aggiunge la vaghezza del livello indiziario degli elementi accertati, giacché è sufficiente che risultino mere “situazioni sintomatiche”. L'insufficiente determinazione del presupposto del potere sostitutivo è quindi *aggravata dalla latitudine del suo contenuto atipico e indifferenziato*, mentre ogni potere amministrativo, come ribadito dalla stessa giurisprudenza costituzionale, deve essere “determinato nel contenuto e nelle modalità, in modo da mantenere costantemente una, pur elastica, copertura legislativa dell'azione amministrativa”.

Infine, il potere sostitutivo in oggetto contrasta con l'art. 120, secondo comma, Cost., non rispondendo ai principi della sussidiarietà e della leale collaborazione. In forza di tali principi, quanto più il potere *sostitutivo presenta una connotazione di discrezionalità nei presupposti e nel contenuto, tanto più il livello di assunzione di responsabilità si eleva da quello amministrativo (provvedimento del prefetto) a quello politico (deliberazione del Governo).*

Invece, la disposizione censurata lascia l'esercizio di un potere sostitutivo ampiamente discrezionale al livello meramente amministrativo dei poteri del prefetto.