

FOCUS sulla GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE in materia di SICUREZZA PUBBLICA

A cura di Federica Paolozzi – Servizio Affari legislativi e qualità dei processi normativi
(Direzione Generale Affari istituzionali e legislativi) della Giunta regionale
(novembre 2011)

<i>1. Premessa.....</i>	<i>1</i>
<i>2. Che cos'è la sicurezza pubblica.....</i>	<i>2</i>
<i>3. La sicurezza pubblica nella giurisprudenza costituzionale fino al 2001.....</i>	<i>2</i>
<i>4. La sicurezza pubblica nella giurisprudenza costituzionale dal 2001 ad oggi.....</i>	<i>4</i>
<i>5. La sicurezza urbana</i>	<i>10</i>
<i>6. Le sentenze sulla “sicurezza urbana”.....</i>	<i>12</i>
<i>6.1. La sentenza n. 196 del 2009.....</i>	<i>12</i>
<i>6.2. La sentenza n. 226 del 2010.....</i>	<i>13</i>
<i>6.3. La sentenza n. 274 del 2010.....</i>	<i>15</i>
<i>6.4. La sentenza n. 115 del 2011.....</i>	<i>16</i>
<i>6.4.1. Il contesto.....</i>	<i>16</i>
<i>6.4.2. I motivi del ricorso.....</i>	<i>17</i>
<i>6.4.3. La decisione della Corte.....</i>	<i>18</i>
<i>6.4.4. Gli effetti della sentenza.....</i>	<i>20</i>

1. Premessa

Il presente focus - dedicato alla sicurezza pubblica - si articola in due distinte parti. La prima parte illustra il concetto di “sicurezza pubblica” anche in relazione a quello di “ordine pubblico” a cui nel testo costituzionale del 2001 è abbinato (§ 2), nonché la relativa giurisprudenza costituzionale precedente e successiva all’entrata in vigore del nuovo Titolo Quinto, Parte Seconda della Costituzione (§ 3 e § 4).

La seconda parte ripercorre un filone giurisprudenziale incentrato sul concetto di “sicurezza urbana”, concetto apparso per la prima volta nella legislazione statale nel 2008, anno di emanazione del primo “pacchetto-sicurezza” approvato con DL n. 92 del 2008, che, mediante una modifica dell’art. 54 del Testo Unico degli Enti Locali, ha esteso i poteri di ordinanza del Sindaco, quale ufficiale del Governo, al fine di <<prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l’incolumità pubblica e la sicurezza urbana>>. La nuova locuzione - quella di “sicurezza urbana” - ha avuto un impatto tale da stimolare nei commentatori e negli stessi destinatari della normativa una fervida attività interpretativa volta a delinearne il contenuto per definirne i rapporti con la “sicurezza pubblica”, nonché i rispettivi ambiti di competenza legislativa e di applicazione. La seconda parte di questo focus è appunto dedicata all’illustrazione del concetto di “sicurezza urbana” e degli orientamenti dottrinali su di esso maturati (§ 5), senza però approfondirli - in quanto ciò esulerebbe dalla finalità e dalla natura di questo focus - ma presentandoli solamente al fine di inquadrare il contesto teorico in cui sono maturate le sentenze emanate dalla Corte

Costituzionale dal 2009 ad oggi, oggetto di analisi e di approfondimento nell'ultimo paragrafo del focus (§ 6).

2. Che cos'è la “sicurezza pubblica”

Di “sicurezza pubblica” nel nuovo Titolo V, Parte Seconda della nostra Carta Costituzionale si parla all'art. 117, comma secondo, lettera h), e all'art. 118, comma terzo. La riforma costituzionale non ha spostato la titolarità della disciplina legislativa della materia “sicurezza pubblica” che è rimasta di stretta ed esclusiva competenza statale. Il novellato art. 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione, ha confermato allo Stato la competenza legislativa in materia di “ordine pubblico e sicurezza” escludendo esplicitamente la “polizia amministrativa locale” che, per l'operatività della clausola residuale contenuta nel quarto comma del medesimo art. 117 Cost., è ora da ricomprendere tra le materie di competenza legislativa regionale. L'altra novità è rappresentata dalla riformulazione del terzo comma dell'art. 118 Cost. che prevede la possibilità di disciplinare con legge statale forme di coordinamento tra lo Stato e le Regioni nelle materie “ordine pubblico e sicurezza” e “immigrazione”.

Da un punto di vista oggettivo, 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.

Dunque, secondo la concezione ormai unanime della dottrina, “ordine pubblico” e “sicurezza pubblica” rappresentano un'endiadi, esprimono cioè il medesimo concetto per mezzo di due termini coordinati: è questo dunque il significato da attribuire alla formula introdotta nel testo della nostra Costituzione a seguito della riforma approvata con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3. La loro considerazione unitaria è inoltre confermata nelle scelte del legislatore non solo costituzionale ma anche ordinario, che negli interventi più recenti ha richiamato ripetutamente le due locuzioni in maniera congiunta.

3. La sicurezza pubblica nella giurisprudenza costituzionale fino al 2001

Le definizioni coniate dalla dottrina in riferimento ai concetti di ordine pubblico e di sicurezza pubblica, cioè intesi come insiemi di beni specifici meritevoli di tutela, hanno ricevuto riscontro nelle sentenze della giurisprudenza costituzionale che ne hanno affinato il contenuto cercando di individuare la tipologia dei beni specifici oggetto di tutela.

A partire dalla **sentenza n. 77 del 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 **n. 218 del 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 **n. 740 del 1988** e la **n. 162 del 1990**) e che avrebbero ispirato – alcuni anni dopo – le scelte legislative compiute nell'art. 159 del d. lgs. n. 112 del 1998. E' con la **sentenza n. 115 del 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 n. 115 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 del 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 n. 290 del 2001**, con cui la Corte ha richiamato l'art. 159, comma 2, del d.lgs. n. 112 del 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 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

1 Art. 159 (Definizioni)

1. Le funzioni ed i compiti amministrativi relativi alla polizia amministrativa regionale e locale concernono le misure dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati ai soggetti giuridici ed alle cose nello svolgimento di attività relative alle materie nelle quali vengono esercitate le competenze, anche delegate, delle regioni e degli enti locali, senza che ne risultino lesi o messi in pericolo i beni e gli interessi tutelati in funzione dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica.

2. Le funzioni ed i compiti amministrativi relativi all'ordine pubblico e sicurezza pubblica di cui all'articolo 1, comma 3, lettera l), della legge 15 marzo 1997, n. 59, 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.

mantenimento di una ordinata convivenza civile. Una siffatta precisazione 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.>>

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

Con la riforma costituzionale del 2001 – come accennato nel § 2 - viene ribadita la competenza esclusiva statale in materia di “ordine pubblico e sicurezza”, mentre in luogo della “polizia locale urbana e rurale” - materia assegnata nella carta previgente alla competenza legislativa concorrente - fa la sua comparsa la “polizia amministrativa locale” ora rientrante tra le materie di competenza legislativa regionale residuale. Altra novità è data dalla possibilità di disciplinare con legge statale forme di coordinamento in materia di “ordine pubblico e sicurezza” in base all’art. 118, comma terzo, Cost.

Con riguardo alla nuova formula utilizzata dal legislatore per definire le materie di competenza legislativa statale e regionale, cioè "ordine 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 lettera h) 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 delineati.²

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. E’ 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 terzo, Cost.

Prendendo atto dall’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 (utilizzo di strumenti tecnologici; polizia locale di prossimità), l’educazione alla legalità, l’assistenza alle vittime di reato, nonché provvedimenti in materia di protezione civile, sicurezza stradale, sicurezza ambientale e sicurezza del lavoro. Si tratta di iniziative ed interventi volti - come si legge nelle leggi che

² 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 § 1, in questa Rivista.

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 n. 134 del 2004**, la Corte si è pronunciata sulla legge Marche n. 11 del 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, secondo comma, lettera g), Cost. in tema di ordinamento degli organi e degli uffici dello Stato, e viola la riserva di legge statale prevista dall'art. 108, primo comma, Cost. in tema di ordinamento giudiziario*>>.

Con **sentenza n. 105 del 2006**, la Corte si è pronunciata sulla previsione – contenuta nella legge Abruzzo n. 40 del 2004 - di un Comitato scientifico regionale permanente per le politiche della sicurezza e della legalità, funzionale ad una attività essenzialmente di consultazione dell'organo di governo regionale, a beneficio del quale l'organismo suddetto esprime parere circa gli indirizzi, criteri e modalità per il finanziamento dei progetti previsti dalla legge medesima, nonché per la valutazione di questi ultimi in relazione alle finalità della legge. La Corte ha sostenuto che le funzioni del Comitato scientifico regionale <<*in armonia con la generale connotazione di tale organismo, attengono a competenze e funzioni caratterizzate, rispettivamente, da una attività di analisi e studio dei fenomeni criminosi in senso lato, previa ricognizione di dati significanti sul territorio regionale; e da una attività di ricerca mirata, nel più ampio orizzonte nazionale ed europeo, all'approfondimento delle tecniche e dei sistemi di sicurezza: funzioni che, in entrambe le ipotesi, proprio perché incentrate su prospettive di indagine scientifica, risultano in sé strutturalmente inadeguate a ledere la dedotta attribuzione di competenza legislativa statale. [...]. Le attività in questione, in ragione delle loro rilevate caratteristiche e della loro complessiva finalità, non sono suscettibili di una teorica collocazione nell'ambito della nozione di "sicurezza pubblica", quale è delineata dalla giurisprudenza di questa Corte [...]. [...] è la stessa natura dell'attività conoscitiva, in sé estranea a tale orizzonte di competenza, ad escludere la possibilità che la normativa oggetto di censura incida sull'assetto della competenza statale*>>.

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 n. 407 del 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, secondo comma, lettera h), Cost. In successive sentenze, la Corte ha altresì escluso che potessero ricadere nell'ambito dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., e dunque nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, altre declinazioni della sicurezza: la **sentenza n. 6 del 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 confusi con la "sicurezza pubblica" ex art. 117, comma secondo, lett. h)>>; la **sentenza n. 162 del 2004** in tema di "sicurezza alimentare", nonché la **sentenza n. 95 del 2005** sull'abolizione del libretto di idoneità sanitaria, in cui la Corte ha ribadito quanto già affermato nella sentenza n. 162 del 2004 in relazione alla censura riferita alla competenza esclusiva del legislatore statale in materia di "ordine pubblico e sicurezza", di cui alla lettera h) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione e ritiene la censura infondata <<*dal momento che, nel vigore del nuovo art. 117 della Costituzione, fin dalla sentenza n. 407 del 2002 questa Corte ha sempre ribadito che tale materia si riferisce all'adozione delle misure relative alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico*>>; la **sentenza n. 383 del 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, secondo comma, Cost.*>>.*

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

In questo senso, nella **sentenza n. 428 del 2004** la Corte ha ritenuto che <<*la materia della circolazione stradale - pur non essendo espressamente menzionata nell'art. 117 Cost. - possa essere ricondotta, sotto diversi aspetti, a competenze statali esclusive, ai sensi del secondo comma del suddetto art. 117, secondo comma. In primo luogo l'esigenza, connessa alla strutturale pericolosità dei veicoli a motore, di assicurare l'incolumità personale dei soggetti*

coinvolti nella loro circolazione (conducenti, trasportati, pedoni) certamente pone problemi di sicurezza, e così rimanda alla lettera h) del secondo comma dell'art. 117, che attribuisce alla competenza statale esclusiva la materia "ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale". Del tutto correttamente, quindi, l'art. 1 del decreto legislativo n. 285 del 1992, recante il nuovo codice della strada, nell'individuare i "principi generali" della disciplina, esplicitamente dichiara che «la sicurezza delle persone, nella circolazione stradale, rientra tra le finalità primarie di ordine sociale ed economico perseguite dallo Stato. [...]. In quanto funzionale alla tutela dell'incolumità personale, la disciplina della circolazione stradale mira senza dubbio a prevenire una serie di reati ad essa collegati, come l'omicidio colposo e le lesioni colpose; e pertanto la sua collocazione, sotto questo profilo, nella citata materia non contrasta con la giurisprudenza della Corte che riferisce la "sicurezza" prevista dalla ricordata norma costituzionale all'adozione delle misure relative alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico>>.

Così, la **sentenza n. 222 del 2006**, in cui la Corte ha affermato che l'ordinanza del Ministro della salute del 9 settembre 2003, recante "Tutela dell'incolumità pubblica dal rischio di aggressioni da parte di cani potenzialmente pericolosi", in quanto funzionale alla salvaguardia dell'incolumità pubblica dal rischio di aggressione da parte di animali addestrati all'aggressività, mirava a prevenire reati contro la persona ed era dunque riconducibile alla materia dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.. <<Il provvedimento regola fattispecie eterogenee ed insiste su una pluralità di materie, ascrivibili non solo alla potestà legislativa concorrente ("tutela della salute", ivi compresa la polizia veterinaria) ma anche e soprattutto a quella esclusiva dello Stato ("ordine pubblico e sicurezza"). [...]. La riconduzione dell'ordinanza ministeriale, in ragione della sua complessiva finalità, nella materia "ordine pubblico e sicurezza" è conforme all'indirizzo di questa Corte, consolidatosi nel vigore del nuovo Titolo V della seconda parte della Costituzione, secondo cui la nozione "ordine pubblico e sicurezza" va intesa in termini restrittivi, in contrapposizione ai compiti di polizia amministrativa regionale e locale, come relativa alle sole misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico (sentenze n. 383 del 2005, n. 428 del 2004, n. 407 del 2002). Invero, in quanto funzionale alla salvaguardia dell'incolumità pubblica dal rischio di aggressione da parte di animali addestrati all'aggressività, la disciplina mira a prevenire reati contro la persona.>>

La sentenza n. 222, 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, comportino 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 riduzioni.³,

Questa tendenza è confermata dalle sentenze successive. Con **sentenza n. 237 del 2006**, la Corte ha ritenuto fuori da ogni dubbio che <<la disciplina dei giochi d'azzardo, ma,

³ P.Bonetti, *La giurisprudenza costituzionale sulla materia "sicurezza" conferma la penetrazione statale nelle materie di potestà legislativa regionale*, in *Le Regioni*, 6/2006

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, secondo comma, lettera h), Cost.. >>

Con **sentenza n. 51 del 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, secondo comma, lettere d), h) e q). Spetta, quindi, allo Stato adottare una disciplina applicativa>>*.

Con **sentenza n. 18 del 2009**, la Corte ha ritenuto la materia disciplinata dalla legge della Regione Lombardia n. 29 del 2007 (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 n. 3 del 2001 ha espressamente attribuito alla competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni - come sostenuto dalla regione ricorrente - , bensì nella materia “ordine pubblico e sicurezza” e “tutela della concorrenza” (nella sentenza si legge: *<<Dall'esame della normativa comunitaria e di quella interna di attuazione emerge 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 corrispondono ad ambiti di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, comma secondo, lettere e) ed h), Cost). La legge regionale impugnata nel presente giudizio, pur riguardando sotto un profilo limitato ed in modo indiretto gli aeroporti, non può essere ricondotta alla materia «porti e aeroporti civili», di competenza regionale concorrente. Tale materia – come questa Corte ha già affermato (sentenza n. 51 del 2008) – riguarda le infrastrutture e la loro collocazione sul territorio regionale, mentre la normativa impugnata attiene all'organizzazione ed all'uso dello spazio aereo, peraltro in una prospettiva di coordinamento fra più sistemi aeroportuali.>>*

Con **sentenza n. 21 del 2010**, la Corte ha affermato che la materia della sicurezza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), 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"*. Per l'effetto, la Corte 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, acqua, gas, ascensori, impianti di protezione antincendio, ecc.), prevedendo una normativa generale che si estende a tutti gli aspetti di progettazione, realizzazione, installazione, certificazione di conformità e manutenzione degli impianti stessi. La Corte ha infatti ravvisato nella normativa *de qua* l'obiettivo primario di tutelare gli utilizzatori degli impianti medesimi, garantendo la loro incolumità, nonché l'integrità delle cose.

L'orientamento delineatosi a partire dalla sentenza n. 428 del 2004, confermato con la sentenza n. 222 del 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 incidenza.⁴

Queste considerazioni sembrano, ad una prima valutazione, dover essere messe in discussione dalla recentissima **sentenza n. 300 del 9 novembre 2011**, con cui la Corte Costituzionale ha ritenute non fondate 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 n. 237 del 2006 (poc'anzi illustrata) e la sentenza n. 72 del 2010, l'Avvocatura dello Stato aveva ribadito la riserva statale in forza dell'art. 117, comma secondo, lett. h) 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 n. 72 del 2010 e n. 237 del 2006), rendendo la normativa provinciale in esame non riconducibile alla competenza legislativa statale in materia di “ordine pubblico e sicurezza”; materia che, per consolidata giurisprudenza di questa Corte, attiene alla “prevenzione dei reati ed al mantenimento dell’ordine pubblico”, inteso questo quale “complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge la civile convivenza nella comunità nazionale”>>*.

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

⁴ 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., sent. n. 21/2010), in *Le Regioni*, n.5/2010.

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 n. 300 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.>>.

5. 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 cd. 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 T.u.e.l., 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 T.u.e.l. 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 sociali⁵.

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 n. 196 del 2009 e definitivamente con la sentenza n. 115 del 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. n. 112 del 1998, si è invece individuato un ambito più ampio che avesse a riferimento un obiettivo, quello della migliore vivibilità 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. E' in questa accezione e sulla base di questo presupposto che molte regioni con proprie leggi hanno promosso e disciplinato dei sistemi integrati di sicurezza cd 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

5 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 patrimonio 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.

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 cd. ronde); i successivi tre commi hanno stabilito i relativi requisiti, procedure e modalità operative. Anche in questo caso è stato previsto che l'operatività delle disposizioni fosse garantita dall'emanazione di un decreto del Ministro dell'Interno, poi approvato l'8 agosto 2009 (Determinazione degli ambiti operativi delle associazioni di osservatori volontari, requisiti per l'iscrizione nell'elenco prefettizio e modalità di tenuta dei relativi elenchi, di cui ai commi da 40 a 44 dell'articolo 3 della legge 15 luglio 2009, n. 94.). Anche le previsioni sulle cd. 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.

6. Le sentenze sulla sicurezza urbana

6.1. La sentenza n. 196 del 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 n. 196 del 24 giugno 2009.

Con la sentenza n. 196 la Corte ha deciso sulla legittimità dell'art. 6 del d.l. n. 92 del 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, secondo comma, dello Statuto della Provincia, in base ai quali la potestà legislativa ed amministrativa in tema di pubblica sicurezza sarebbe attribuita ai Presidenti delle Province. Poiché molte parti della sentenza attengono alle competenze in materia di "sicurezza" delle Province autonome e riguardano gli specifici poteri del Presidente della Giunta provinciale della Provincia autonoma di Bolzano riconosciutigli dallo Statuto speciale del Trentino-Alto Adige, 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 con tingibili 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. n. 92 del 2008. La Corte, pur chiarendo preliminarmente che il suo sindacato prescinde *<<da una valutazione del merito del decreto impugnato ed in particolare dal profilo concernente l'ampiezza della definizione del concetto di "sicurezza urbana" in relazione ai suoi potenziali riflessi sulla sfera di libertà delle persone>>* e che *<<è circoscritto al profilo concernente l'area delle competenze dello Stato e della Provincia autonoma ed alla verifica di un'eventuale menomazione di queste ultime da parte del provvedimento impugnato>>*, 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 lettera h) dell'art. 117 Cost. non può, secondo costante giurisprudenza costituzionale, che attenerne <<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. n. 267 del 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 lettera h) 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.**

6.2. La sentenza n. 226 del 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 n. 226 del 21 giugno 2010 sui ricorsi promossi dalle regioni Emilia-Romagna, Umbria e Toscana per violazione dell'art. 117, commi secondo, lettera h), quarto e sesto, 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 impuginate inciderebbero su dette discipline regionali, vanificando il ruolo e i compiti delle associazioni di volontariato da essa 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 n. 222 del 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 n. 94 del 2009, segnalano situazioni di pericolo per la sicurezza urbana o di disagio sociale. L’Avvocatura dello Stato ha poi ricordato che la definizione di “sicurezza urbana” - offerta dal d.m. 5 agosto 2008 specificamente richiamato, nelle premesse, dal d.m. 8 agosto 2009 - ha già superato il vaglio della Corte costituzionale (sentenza n. 196 del 2009); anche il riferimento alle “situazioni di disagio sociale” non implicherebbe una invasione delle competenze regionali, e in particolare di quella attinente ai “servizi sociali” in quanto tale materia comprenderebbe *<<tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi [...] o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita (sentenza n. 50 del 2008)>>*

La Corte Costituzionale ha ritenuto la questione di costituzionalità relativa al comma 40 dell’art. 3 della legge n. 94 del 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 pocanzi 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 formuli individui o meno un ambito d’intervento inquadrabile nella materia “ordine pubblico e sicurezza”, **la Corte Costituzionale ha ribadito che essa deve essere intesa, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, in termini restrittivi, ossia come relativa alle sole misure inerenti alla prevenzione dei reati e alla tutela dei primari interessi pubblici sui quali si regge l’ordinata e civile convivenza della comunità nazionale (ex plurimis, sentenze n. 129 del 2009; n. 237 e n. 222 del 2006; n. 383 e n. 95 del 2005; n. 428 del 2004)**. La Corte ha evidenziato il collegamento sistematico tra il comma 40 dell’art. 3 della legge n. 94 e l’art. 54, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000 e la logica conseguenza che il concetto di “sicurezza urbana” debba avere l’identica valenza nei due casi: cioè quella che, in rapporto ai provvedimenti previsti dal testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, la citata sentenza n. 196 del 2009 ha già ritenuto non esorbitante dalla previsione dell’art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. Quanto precede trova, del resto, conferma nel d.m. 8 agosto

2009, che, in attuazione del comma 43 della legge n. 94 del 2009, individua gli ambiti operativi dell'attività delle associazioni in questione. Tale decreto richiama, infatti, nel preambolo espressamente tanto l'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 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, secondo comma, lettera h), Cost. – si coniuga, difatti, 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 dalla 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". Per reiterata affermazione della Corte, tale materia – appartenente alla competenza legislativa regionale residuale (tra le ultime, sentenze n. 121 e n. 10 del 2010) – individua, infatti, il complesso delle attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario (ex plurimis, sentenze n. 168 e n. 124 del 2009; n. 50 del 2008; n. 287 del 2004).

La Corte ha concluso l'esame del comma 40 dell'art. 3 della legge n. 94 del 2009 dichiarandolo costituzionalmente illegittimo, per contrasto con l'art. 117, quarto comma, Cost., limitatamente alle parole <<ovvero situazioni di disagio sociale>>. In merito alle restanti questioni concernenti i commi 41, 42 e 43 dell'art. 3 della legge n. 94 del 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.

6.3. La sentenza n. 274 del 2010

In attesa di conoscere l'esito sui ricorsi pronunciati in via principale sulle disposizioni della legge n. 94 del 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 nei ricorsi di legittimità, oltre che violazione del sesto comma 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 subordine, 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, terzo comma, Cost.

Con la sentenza n. 274 del 7 aprile 2010 la Corte, dopo aver richiamato le analisi e le argomentazioni svolte nella sentenza n. 226, 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 sesto comma 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 n. 226, cioè che l’art. 118, terzo comma, 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 lettere b) e h) del secondo comma 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.

6.4. La sentenza n. 115 del 2011

6.4.1. Il contesto.

L’ultimo intervento della giurisprudenza costituzionale in materia si è avuto nell’aprile del 2011 con la sentenza n. 115 con cui la Corte Costituzionale si è di nuovo pronunciata, a due anni di distanza dalla sentenza n. 196, sulla legittimità del novellato art. 54 del Tuel.

In realtà le due sentenze affrontano risvolti diversi della medesima norma censurata. Nella sentenza n. 196 la Corte, chiamata a pronunciarsi sulla paventata sovrapposizione in materia di sicurezza tra le potestà del presidente della Provincia autonoma di Bolzano e quelle riconosciute dalla disposizione impugnata al Sindaco in qualità di Ufficiale di Governo, 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. Con riguardo all’estensione del nuovo potere di ordinanza attribuito ai Sindaci, la Corte del 2009 non era invece stata direttamente sollecitata, benché, affermando che *<<Tra le maggiori innovazioni introdotte dall’art. 6 del decreto-legge n. 92 del 2008 nella previgente legislazione vi è la possibilità riconosciuta ai Sindaci dall’attuale comma 4 dell’art. 54 del testo unico degli enti locali non solo di emanare ordinanze contingibili ed urgenti, ma anche di adottare provvedimenti di ordinaria amministrazione a*

tutela di esigenze di incolumità pubblica e sicurezza>> avesse di fatto validato la doppia veste - ordinaria e straordinaria – dei provvedimenti ex art. 54, comma 4, del TUEL, ponendo temporaneamente fine alla *querelle* relativa all'apposizione più o meno intenzionale della congiunzione <<anche>> prima delle <<ordinanze con tingibili e urgenti>>.

La sentenza n. 115 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 ordinanze⁶ parte delle quali impugnate. E' 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 n. 115.

6.4.2. I motivi del ricorso.

Il giudice adito ha rimesso alla Corte Costituzionale la questione dell'art. 54, comma 4, del Tuel, per presunta violazione di numerosi parametri costituzionali, nella parte in cui consentiva che il Sindaco, quale ufficiale del Governo, adottasse provvedimenti a <<contenuto normativo ed efficacia a tempo indeterminato>>, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minaccino la sicurezza urbana, anche fuori dai casi di contingibilità e urgenza. Il giudice rimettente ha 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 possibilità per il sindaco di adottare provvedimenti efficaci a tempo indeterminato sull'intero territorio comunale conferirebbe alle «nuove» ordinanze una marcata valenza normativa, indipendentemente dalla formale persistenza dell'obbligo di motivazione, che la legge del resto esclude per gli atti normativi e quelli a contenuto generale>>. Nel merito, secondo il rimettente, la disposizione oggetto di censura, interpretata come impone la presenza della congiunzione «anche» prima delle parole «contingibili e urgenti», violava anzitutto, ed in particolare, gli artt. 23, 70, 76, 77, 97 e 117 Cost., ove sono espressi i principi costituzionali di legalità, tipicità e delimitazione della discrezionalità. In base ai principi citati, una disciplina che consenta l'adozione di disposizioni derogatorie alle norme vigenti in rapporto ad una determinata materia, e che attribuisca un potere siffatto «*in capo ad un organo monocratico, in luogo di quello ordinariamente deputato*», sarebbe legittima solo in quanto configuri una situazione di contingibilità ed urgenza quale «*presupposto, condizione e limite*» per l'esercizio del potere in questione. Il comma 4 dell'art. 54 del d.lgs. n. 267 del

⁶ Esula dalle finalità del presente focus l'analisi delle ordinanze adottate dal 2008 ad oggi, per la quale si rinvia ad ANCI e CITTALIA, *Oltre le ordinanze: i sindaci e la sicurezza urbana*, in www.interno.it.

2000, a parere del giudice a quo, violava anche la riserva di legge ed il principio di legalità sostanziale in materia di sanzioni amministrative (artt. 3, 23 e 97 Cost.), in quanto attributiva di un potere normativo sganciato dai presupposti fattuali della contingibilità ed urgenza, dunque tendenzialmente illimitato e capace di incidere 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”. A conferma della situazione descritta veniva, ancora una volta, citata la casistica dei provvedimenti assunti in applicazione della norma censurata: da casi di sovrapposizione con norme penali (come per talune ordinanze che vietano la vendita di alcolici a minori infrasedicenni o proibiscono la cessione di stupefacenti) a casi nei quali vengono incise libertà fondamentali direttamente garantite da precetti costituzionali. Assumerebbero particolare rilievo, in tale prospettiva, l’art. 13 Cost. in materia di libertà personale, l’art. 16 Cost. sulla libertà di circolazione e soggiorno, l’art. 17 Cost. sulla libertà di riunione, l’art. 41 Cost. in materia di iniziativa economica.. 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. E infine, la possibilità, introdotta dalla norma censurata, che l’esercizio di diritti fondamentali della persona venisse diversamente regolato sulla ristretta base territoriale dei singoli Comuni comportava, secondo il giudice rimettente, un irragionevole frazionamento, ed un regime di disuguaglianza incompatibile con l’art. 3 Cost. 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.

6.4.3. La decisione della Corte

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 articoli 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.>> Sull’estensione di tale principio – in relazione al caso specifico – la Corte ha voluto richiamare quanto già precisato in più occasioni, cioè <<*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.>>.* E ancora si legge: <<La riserva di legge appena richiamata ha indubbiamente carattere relativo, nel senso che lascia all'autorità amministrativa consistenti margini di regolazione delle fattispecie in tutti gli ambiti non coperti dalle riserve di legge assolute, poste a presidio dei diritti di libertà, contenute negli artt. 13 e seguenti della Costituzione. 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 un prescrizione normativa "in bianco", genericamente orientata ad un principio-valore, senza una precisazione, anche non dettagliata, dei contenuti e modi dell'azione amministrativa limitativa della sfera generale di libertà dei cittadini>>. In merito al **decreto del Ministro dell'interno 5 agosto 2008** (Incolmunità 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 primo, 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. Tale limite è posto a garanzia dei cittadini, che trovano protezione, rispetto a possibili discriminazioni, nel parametro legislativo, la cui osservanza deve essere concretamente verificabile in sede di controllo giurisdizionale. 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. L'assenza di limiti, che non siano genericamente finalistici, non consente**

pertanto che l'imparzialità dell'agire amministrativo trovi, in via generale e preventiva, fondamento effettivo, ancorché non dettagliato, nella legge.>>.

La Corte ha ritenuto **altresì violato anche l'art. 3, primo comma, 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. Non si tratta, in tali casi, di adattamenti o modulazioni di precetti legislativi generali in vista di concrete situazioni locali, ma di vere e proprie disparità di trattamento tra cittadini, incidenti sulla loro sfera generale di libertà, che possono consistere in fattispecie nuove ed inedite, liberamente configurabili dai sindaci, senza base legislativa, come la prassi sinora realizzatasi ha ampiamente dimostrato. Tale disparità di trattamento, se manca un punto di riferimento normativo per valutarne la ragionevolezza, integra la violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., in quanto consente all'autorità amministrativa – nella specie rappresentata dai sindaci – restrizioni diverse e variegata, frutto di valutazioni molteplici, non riconducibili ad una matrice legislativa unitaria. Un giudizio sul rispetto del principio generale di eguaglianza non è possibile se le eventuali differenti discipline di comportamenti, uguali o assimilabili, dei cittadini, contenute nelle più disparate ordinanze sindacali, non siano valutabili alla luce di un comune parametro legislativo, che ponga le regole ed alla cui stregua si possa verificare se le diversità di trattamento giuridico siano giustificate dalla eterogeneità delle situazioni locali.>>***

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 <<con tingibili e urgenti>>. Dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza n. 115 le ordinanze adottabili dai sindaci sono dunque solo quelle che possiedono le caratteristiche della contingibilità e dell'urgenza.

6.4.4. Gli effetti della sentenza

La sentenza n. 115 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 Tuel.⁷ La sentenza 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 articoli 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 articoli 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 n. 115 la Corte abbia voluto privilegiare un'accezione sostanziale. Alcuni passaggi della sentenza sono eloquenti in tal senso: *<<l'imprecindibile 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 un prescrizione normativa "in bianco", genericamente orientata ad un principio-valore, senza una precisazione, anche non dettagliata, dei contenuti e modi dell'azione amministrativa limitativa 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

⁷ 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".

su un testo di legge che si limitasse a mutuare l'elenco contenuto nel DM 5 agosto 2008 e che venisse sottoposto al suo vaglio.