



N. 130 - agosto 2019

La sentenza della Corte costituzionale n. 195 del 2019, con particolare riferimento all'illegittimità dei poteri del prefetto sugli enti locali introdotti con il DL 113/2018 (sicurezza pubblica) (Doc. VII, n. 56)

Introduzione

La Corte costituzionale, con la sent. n.195 del 2019 (relatore Giovanni Amoroso), depositata il 24 luglio scorso, si è pronunciata sulla legittimità di talune norme del decreto legge n.113 del 2018, convertito con modificazioni dalla legge n. 132 del 2018, "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" (d'ora innanzi "DL sicurezza pubblica" o "DL").

La sentenza, trasmessa alla Camere, è stata assegnata a norma dell'art.139, comma 1, del Regolamento del Senato alle Commissioni Affari costituzionali e Giustizia (Doc. VII, n. 56 - si veda l'Allegato B al resoconto stenografico della 140^a seduta dell'Assemblea del Senato del 31 luglio 2019).

Con la pronuncia in esame¹, la Corte ha dichiarato:

¹ Si segnala per completezza che la Corte ha affrontato questioni di legittimità di (ulteriori) disposizioni del medesimo decreto-legge in altre pronunce: la sentenza n.194 e l'ordinanza n.196, depositate in pari data.

i) l'incostituzionalità della disciplina che attribuisce al Prefetto la facoltà di imporre l'adozione di determinati atti agli enti locali, in presenza di situazioni sintomatiche di condotte illecite gravi e reiterate in grado di alterare le procedure e compromettere il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, nonché il regolare funzionamento dei servizi, e, in caso di inerzia dell'ente locale, di attivare il procedimento sostitutivo;

ii) l'incostituzionalità della disposizione che prevede il parere della Conferenza Stato-città e autonomie locali e non della Conferenza unificata nell'ambito del procedimento di approvazione delle linee guida nazionali, sulla base delle quali sono adottati gli accordi tra il prefetto e le organizzazioni maggiormente rappresentative degli esercenti per l'individuazione di specifiche misure di prevenzione, basate sulla cooperazione tra i gestori degli esercizi e le Forze di polizia, cui i gestori medesimi si assoggettano;

iii) l'infondatezza della questione di legittimità sulla disposizione che estende alle aree su cui insistono presidi sanitari l'ambito applicativo della disciplina del cd. DASPO urbano, introdotta dall'art. 9 del decreto-legge n. 14 del 2017, offrendo a tal fine un'interpretazione della medesima disposizione costituzionalmente orientata.

La sentenza n. 195 in sintesi

Oggetto e motivazioni dei ricorsi regionali

Nella sentenza sono esaminate tre disposizioni del DL sicurezza pubblica, contenute in distinti ricorsi regionali.

- **Art. 28²**, che interviene sulla disciplina relativa allo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso dettata all'articolo 143 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000). Nello specifico tale articolo è integrato con l'inserimento, dopo il comma 7, di un comma aggiuntivo che demanda al prefetto l'individuazione dei prioritari interventi di risanamento dell'ente locale e degli atti da assumere per far cessare le situazioni riscontrate dalla commissione di indagine prefettizia dotata di poteri di accesso all'ente locale e di accertamento, e per ricondurre alla normalità l'attività amministrativa dell'ente. A tal fine fissa un termine per l'adozione degli atti e fornisce ogni utile supporto tecnico-amministrativo attraverso i propri uffici³.

² Per un'illustrazione più approfondita delle disposizioni dell'articolo in esame e degli altri oggetto del giudizio della Corte, si rinvia alle [schede di lettura del DL 113/2018 \(AC 1346\)](#) dei servizi studi di Senato e Camera. Con riferimento all'art. 28, nel documento erano state peraltro anticipate alcune criticità di ordine costituzionale, con particolare riferimento alla possibile lesione dell'autonomia riservata agli enti locali.

³ La disposizione in esame si applica solo qualora: a) non si proceda allo scioglimento del consiglio comunale o provinciale (del resto in quel caso eventuali atti diretti a ripristinare la legalità e a ricondurre alla normalità l'attività amministrativa sono adottati dalla Commissione straordinaria, istituita con il decreto di scioglimento, a cui è demandato il compito di esercitare le attribuzioni spettanti al consiglio (comunale o provinciale), alla giunta e al sindaco o presidente di provincia, fino all'insediamento degli organi ordinari a norma di legge); b) non siano adottati i provvedimenti (di cui all'art. 143, comma 5) con cui il Ministro dell'interno, con proprio decreto adottato su proposta del prefetto, fa cessare ogni pregiudizio in atto e riconduce alla normalità la vita amministrativa dell'ente nei casi in cui la relazione prefettizia rilevi la sussistenza degli elementi di collegamento alla criminalità o delle forme di condizionamento ascrivibili al personale dell'ente (è il caso di "infiltrazioni" che non possono essere attribuite al livel-

Qualora gli atti non siano adottati entro il prescritto termine, né entro l'ulteriore termine assegnato dal prefetto all'ente locale inadempiente (comunque non superiore a 20 giorni), si attiva il potere sostitutivo del prefetto, che individua un commissario ad acta per la loro adozione.

La regione che ha avanzato dubbi di costituzionalità sulla disposizione in esame è l'**Umbria**. Nel ricorso proposto, prospetta alla Corte la sussistenza di plurime violazioni costituzionali, fra le quali contesta che si tratterebbe di una disciplina irragionevole; lesiva del principio di legalità, di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione; caratterizzata dall'estrema latitudine dei presupposti legittimanti l'esercizio dei poteri sostitutivi e di commissariamento da parte dei prefetti; lesiva dell'autonomia degli enti locali, di cui agli artt. 5 e 114 Cost., considerata l'ampia discrezionalità di un organo dello Stato (il prefetto); posta in violazione dell'art. 117, commi secondo e terzo, della Costituzione (poiché gli enti territoriali risultano sostanzialmente espropriati delle loro funzioni e la Regione vede incisa la propria competenza in materia di attribuzione di funzioni agli enti locali), dell'art. 118, commi primo e secondo (perché è impedito il funzionamento del principio di sussidiarietà verticale), dell'art. 119 (perché gli enti locali sarebbero tenuti a sostenere le spese conseguenti alle decisioni del prefetto) e 120, secondo comma (che disciplina un meccanismo di sostituzione degli organi degli enti locali in capo al Governo affatto diverso rispetto a quello disposto dalle norme in esame).

- **Art. 21-bis** del DL sicurezza pubblica, la cui legittimità è posta in dubbio dalla regione **Emilia-Romagna**: i) con riferimento al

lo politico e per le quali non sarebbe risolutivo lo scioglimento dell'organo consigliere); c) dalla relazione del prefetto, trasmessa al Ministro dell'interno (a conclusione dell'attività di accesso all'ente) emergano, con riferimento ad uno o più settori amministrativi, situazioni sintomatiche di condotte illecite o di eventi criminali sì da alterare le procedure e da compromettere il buon andamento e l'imparzialità delle amministrazioni locali e il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati.

comma 1, relativo alla facoltà di sottoscrivere accordi, tra prefetto ed organizzazioni maggiormente rappresentative dei pubblici esercenti, per prevenire illegalità o pericoli per l'ordine e la sicurezza pubblici, poiché esso inciderebbe nella materia commercio, di competenza legislativa residuale ai sensi dell'art. 117, quarto comma⁴; ii) con riguardo al comma 2, ai sensi del quale gli accordi sono adottati nel rispetto di linee guida nazionali approvate, su proposta del Ministro dell'interno, d'intesa con le richiamate organizzazioni degli esercenti, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, per la lesione del principio di leale collaborazione che avrebbe imposto il coinvolgimento della Conferenza unificata (in cui sono rappresentate anche le regioni e le province autonome).

- **Art. 21, comma 1, lettera a)**, che, modificando l'art. 9, comma 3, del decreto-legge n. 14/2017 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città)⁵ – ha inserito, dopo le parole «su cui insistono», le parole «presidi sanitari». In questo modo si determina un ampliamento dell'elenco dei luoghi in relazione ai quali, al fine di tutelarne il decoro e la sicurezza pubblica, può trovare applicazione il divieto di accesso in specifiche aree urbane (il c.d. DASPO urbano). Le regioni ricorrenti (**Emilia-Romagna, Toscana e Calabria**) hanno, con riguardo alla disposizione, sollevato dubbi di costituzionalità con riferimento agli artt. 3, 32 e 117, terzo comma, della Costituzione e al principio di leale collaborazione. Esse sostengono in sintesi che il richiamato ampliamento ai presidi sanitari fa sì che, a fronte di una delle condotte previste a presupposto della misura restrittiva (stato di ubriachezza, compimento di atti contrari alla pubblica decenza, esercizio di commercio abusivo e attività di parcheggiatore abusivo), la persona bisognosa di cure mediche possa vedere compresso il proprio diritto di

ricevere prestazioni sanitarie (con lesione dell'art. 32 della Costituzione, oltre che dell'art. 117, terzo comma, tenuto conto della competenza regionale in materia di organizzazione sanitaria).

La decisione della Corte

• **É illegittimo il potere sostitutivo dei prefetti**

La Corte costituzionale reputa fondati i motivi del ricorso della regione Umbria con riferimento all'art 28, comma 1.

Pur riconoscendo le legittime finalità della disposizione - con cui il legislatore ha operato "nel tentativo di costruire uno strumento correttivo meno invasivo dello scioglimento dei consigli comunali e provinciali, nonché più duttile degli ordinari interventi sostitutivi" - la Corte la censura, rilevando che essa disegna "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" (Considerando in diritto n.10, ultimi due capoversi).

La Corte nello specifico contesta:

i) il **presupposto per l'attivazione del potere**, consistente nel **collegamento con il procedimento di cui all'art. 143 del TUEL**. Giudica infatti "inspiegabile" (Considerando in diritto n.13) la circostanza che il potere prefettizio sia esercitabile solo qualora le situazioni sintomatiche di condotte illecite gravi e reiterate (tali da determinare un'alterazione delle procedure e compromettere il buon andamento e l'imparzialità delle amministrazioni nonché il regolare funzionamento dei servizi) siano rilevate nell'ambito della procedura che si conclude con la relazione prefettizia che rileva l'assenza dei presupposti per lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali o per l'adozione di provvedimenti correttivi dell'azione dell'ente o sanzionatori dei dipendenti coinvolti nelle infiltrazioni mafiose, mentre analogo potere non può essere esercitato, pur in presenza di situazioni analoghe, nell'ambi-

⁴ Il citato comma demanda infatti alla competenza esclusiva delle regioni le cosiddette materie residuali, quelle cioè non attribuite allo Stato ai sensi dell'art 117, secondo comma (competenze esclusive statali) e terzo comma (competenze concorrenti fra Stato e regioni).

⁵ Convertito, con modificazioni, nella legge n. 48 del 2017.

to di una diversa procedura di controllo;

ii) la **genericità del presupposto**, quanto al richiamo alle "condotte illecite, gravi e reiterate" che "non possono consistere in meri atti illegittimi per i quali è già previsto un rimedio in chiave di potere sostitutivo" (il riferimento è agli articoli 137 e 138 del TUEL) (v. Considerando in diritto n. 13);

iii) "la **vaghezza del livello indiziario** degli elementi emersi nell'attività di accertamento" (che si conclude con la relazione) del prefetto, tenuto conto che sono sufficienti "mere situazioni sintomatiche" (Considerando in diritto n.13);

iv) "**la latitudine del [...] contenuto atipico e indifferenziato**" del potere demandato al prefetto, il quale vanta ampia discrezionalità nell'individuazione dei prioritari interventi di risanamento dell'ente (Considerando in diritto n.14). Ciò determina ad avviso della Corte:

a) una **lesione del principio di autonomia** costituzionalmente garantita agli enti locali (sancito, in linea di principio, agli artt. 5 e 114, secondo comma, della Costituzione, con riferimento alla titolarità di funzioni amministrative proprie dall'art.118, secondo comma, Cost., e con riguardo all'autonomia finanziaria, 119, primo comma);

b) una **lesione del principio di legalità**, conseguente all'attribuzione di un potere amministrativo in capo al prefetto non determinato nel contenuto e nelle modalità.

Al riguardo la Corte Costituzionale in altra occasione (sent. n. 115 del 2011, cit. nella sent. in commento), richiamando pregressa giurisprudenza⁶, aveva censurato l'art 54, comma 4, del TUEL che assegnava al sindaco il potere di emanare ordinanze di ordinaria amministrazione, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana, rilevando che esse "si presentano come esercizio di una discrezionalità praticamente senza alcun limite, se non quello finalistico". In quell'occasione la Corte aveva segnalato "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 indeterminazione» del potere conferito dalla legge ad una au-

torità amministrativa, che produce l'effetto di attribuire, in pratica, una «totale libertà» al soggetto od organo investito della funzione". Pertanto 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".

v) il **potere sostitutivo**, che la disposizione pone in capo al prefetto, **avrebbe dovuto essere invece attribuito al Governo**, nel rispetto "del canone dell'art. 120, secondo comma, Cost., secondo cui i poteri sostitutivi devono essere esercitati secondo il principio di sussidiarietà e di leale collaborazione"⁷. Tale principio richiede che "quanto più il potere sostitutivo, incidente nell'autonomia dell'ente locale territoriale, 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)" (Considerando in diritto n.15).

Occorre peraltro precisare che la Corte non pone in discussione, in astratto, la finalità della disciplina, e in quest'ottica precisa che rimane "nella discrezionalità del legislatore riformulare la norma in termini compatibili con il principio di legalità dell'azione amministrativa e con la garanzia di autonomia costituzionalmente garantita di cui godono gli enti locali territoriali" (Considerando in diritto n.16).

⁷ Sul punto la Corte richiama l'architettura del TUEL che demanda al Governo il potere di intervento sostitutivo in ambiti che incidono significativamente sugli ambiti di autonomia dell'ente locale - come nei casi di sua inattività qualificata (art. 138), di atti viziati da illegittimità (art. 139), di malfunzionamento di organi e servizi o di gravi e persistenti violazioni di legge (art. 141) e per gravi motivi di ordine pubblico (art. 142). Solo nel caso in cui gli ambiti siano meno invasivi e più circoscritti, siffatto potere è attribuito al prefetto. Si pensi ai casi di inosservanza degli obblighi di convocazione del consiglio (art. 39), di inerzia del sindaco nell'esercizio di funzioni statali (art. 54), o per motivi di grave e urgente necessità nei procedimenti di cui agli artt. 141, 142 e 143 (in tali ultime fattispecie peraltro solo in via provvisoria).

⁶ Sentenze n. 307 del 2003, n. 32 del 2009 e n. 150 del 1982.

- **É illegittimo il mancato coinvolgimento delle Regioni nel processo di approvazione delle linee guida nazionali**

La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 21-*bis*, comma 2, del DL sicurezza pubblica, nella parte in cui dispone che le linee guida nazionali in materia di sicurezza nei pubblici esercizi - sulla base delle quali il prefetto e le organizzazioni maggiormente rappresentative degli esercenti possono stipulare specifici accordi in funzione di prevenzione di atti illegali o situazioni di pericolo all'interno o nelle immediate vicinanze di esercizi pubblici - siano adottate «sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali» anziché «sentita la Conferenza unificata Stato-Regioni, città e autonomie locali» (Considerando in diritto n.7.1).

La Corte, da un lato, afferma che l'oggetto delle linee guida è ascrivibile alla materia dell'ordine pubblico e sicurezza, di competenza esclusiva statale.

Dall'altro, rileva che il contenuto delle linee guida è idoneo ad incidere sulla regolamentazione dell'attività svolta negli esercizi pubblici, che ricade nella materia "disciplina del commercio, appartenente [...] alla competenza legislativa residuale della Regione (art. 117, quarto comma, Cost.)". Inoltre, la Corte richiama l'art. 118, terzo comma, che demanda alla legge statale la disciplina di forme di coordinamento fra Stato e Regioni proprio nella materia dell'«ordine pubblico e sicurezza» (di cui alla lettera *h*) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione).

Partendo da tale constatazione, a giudizio della Corte, è necessario il coinvolgimento delle Regioni nel procedimento di adozione delle citate linee guida, attraverso la previsione **di un parere della Conferenza unificata**.

- **É legittima l'estensione ai presidi sanitari del cosiddetto Daspo urbano, ma va in ogni caso garantito il diritto di chi necessita di cure mediche**

L'estensione ai presidi sanitari del divieto di accesso a taluni luoghi per esigenze di decoro⁸ è, ad avviso della Corte, legittimo, a condizione che sia interpretato nel senso di non poter impedire l'esercizio del diritto alla salute da parte di chiunque abbia bisogno di cure mediche o di prestazioni terapeutiche e diagnostiche.

La Corte motiva l'infondatezza delle questioni sottoposte dalle regioni "essendo possibile un'interpretazione adeguatrice, costituzionalmente orientata, della disposizione impugnata"(da Considerando in diritto n.5).

⁸ Il cd DASPO urbano è stato introdotto dal D.L. n.14 del 2017. L'articolo 9 attribuisce ai sindaci e alle autorità di pubblica sicurezza nuovi strumenti operativi, diretti a prevenire e contrastare l'insorgenza di condotte che, pur non configurandosi come violazioni di legge, ostacolano la piena mobilità e fruibilità di specifiche aree pubbliche. In particolare, l'articolo 9, comma 1, prevede: la sanzione amministrativa pecuniaria da 100 a 300 euro a carico di chi ponga in essere condotte che impediscono la libera accessibilità e fruizione delle aree interne di infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, in violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione di spazi ivi previsti; l'ordine di allontanamento dal luogo in cui è stato commesso il fatto. Tale ordine opera, ai sensi del comma 2, anche a carico di chi svolge le attività vietate dagli artt. 688 (manifesta ubriachezza) e 726 c.p. (atti contrari alla pubblica decenza, turpiloquio), 29 del d.l. 114/1998 (esercizio del commercio senza le prescritte autorizzazioni o in violazione di divieti) e 7, comma 15-*bis*, del codice della strada (esercizio di attività di parcheggiatore abusivo e guardiamacchine), nelle richiamate aree. Il comma 3 prevede che le sanzioni e l'ordine di allontanamento possano estendersi anche a determinate aree urbane individuate dai regolamenti di polizia urbana (si tratta di quelle su cui insistono scuole, plessi scolastici e siti universitari, musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura, interessati da consistenti flussi turistici, ovvero adibite a verde pubblico, nonché, a seguito delle modifiche introdotte dal DL sicurezza pubblica, di quelle su cui insistono presidi sanitari e di quelle destinate allo svolgimento di fiere, mercati e pubblici spettacoli).

La Corte:

- riconosce, per un verso, che la disposizione, volta ad "evitare turbative dell'ordine pubblico nelle aree alle quali il regolamento di polizia urbana può estendere l'applicabilità del DASPO urbano, concerne la materia «ordine pubblico e sicurezza» e appartiene quindi alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, primo comma, lettera h, Cost.)" (Considerando in diritto n.5, primo capoverso);

- considera, per altro verso, "il **diritto alla salute prevalente sull'esigenza di decoro** dell'area e di contrasto, per ragioni di sicurezza pubblica, delle condotte [...] elencate nel comma 2 dell'art. 9 del d.l. n. 14 del 2017" (Considerando in diritto n.5, quinto capoverso). A tal fine, valorizza il contenuto dell'art.10, comma 2, del medesimo decreto legge, ai sensi del quale le modalità applicative del divieto di accesso alle aree protette che il questore può emanare (nei casi di reiterazione delle condotte che ai sensi dell'art. 9 hanno determinato l'allontanamento) devono essere compatibili con le esigenze di salute del destinatario dell'atto.

Pur in assenza di un riferimento testuale, "stante la medesima ratio sottesa all'una e all'altra misura", la Corte ritiene che anche la disposizione che si riferisce all'allontanamento dal presidio sanitario non possa non essere interpretata se non nel senso che esso deve essere compatibile con le esigenze di salute del soggetto destinatario dell'atto.

La disposizione secondo cui aree urbane su cui insistono presidi sanitari possa essere oggetto di DASPO (art.9, comma 3, d.l. n. 14/2017) deve pertanto essere interpretata⁹ (in conformità agli articoli 3 e 32 del-

la Costituzione) nel senso che al **destinatario dell'atto restrittivo non possa essere impedita la fruizione dei servizi sanitari per ragioni di cura** (ciò che implica l'accesso ai presidi sanitari stessi).

a cura di Luigi Fucito

Capo dell'Ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali

L'ultima nota breve:

[A.S. n. 867-A, "Disposizioni in materia di sicurezza per gli esercenti le professioni sanitarie e socio-sanitarie nell'esercizio delle loro funzioni" \(n. 129 - agosto 2019\)](#)

nota breve

sintesi di argomenti di attualità del Servizio Studi del Senato

I testi sono disponibili alla pagina:

<http://www.senato.it> – leggi e documenti – dossier di documentazione. Servizio studi – note brevi

www.senato.it

del presidio, non esclude, tuttavia, la sanzionabilità, in via amministrativa, delle eventuali condotte che la persona, pur bisognosa di cure mediche, abbia posto in essere in violazione delle disposizioni richiamate dal comma 2 dell'art. 9" (Considerando in diritto n.5, penultimo capoverso).

⁹ Si segnala che, ad avviso della Corte, la "necessità di accedere alle prestazioni sanitarie, verificata dal personale