amministrativamente
Numero 10 – Ottobre 2009

Breve nota a Corte Costituzionale, sentenza n. 169 del 1 luglio 2009. Poteri dei Sindaci in materia di sicurezza urbana

di ANGELO G. VITALE

Con la sentenza in commento per la prima volta sono stati posti al vaglio della Consulta i nuovi poteri attribuiti ai Sindaci, in qualità di ufficiale di governo, in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana, frutto di una scelta orientata verso un bilanciamento tra le prerogative statali in tema di sicurezza pubblica e l'esigenza di valorizzare il ruolo degli enti locali.

La Corte Costituzionale è stata chiamata a decidere sulla legittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica (convertito con modificazioni dalla legge 24 luglio 2008, n. 125) che com'è noto sostituisce l'art. 54 del T.U.E.L., attribuendo ai sindaci ampi poteri in materia di sicurezza e ordine pubblico (*recte*: incolumità pubblica e sicurezza urbana). La questione di legittimità costituzionale è stata sollevata in via principale dalla provincia autonoma di Bolzano in quanto la norma avrebbe asseritamente violato alcune competenze della Provincia medesima definite dal D.P.R. 21 agosto 1972, n. 670 (approvazione del testo Unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino Alto-Adige) gli artt. 6, 97 e 116 Cost. nonché l'art. 10 legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Va tuttavia chiarito che le molteplici censure sollevate dalla ricorrente si riferiscono, in particolare, all'art. 6 del citato decreto legge in quanto avrebbe attribuito ai Sindaci poteri di pubblica sicurezza e di ordine pubblico nelle materie e per i provvedimenti che in forza dello Statuto speciale e delle relative norme di attuazione sarebbero di competenza della Provincia autonoma di Bolzano.

Con distinto ricorso la Provincia di Bolzano ha altresì proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri in relazione al Decreto del Ministero dell'Interno 5 agosto 2008 (incolumità pubblica e sicurezza urbana: definizione a ambiti di applicazione) per gli stessi motivi esposti nel primo ricorso. I due giudizi, stante l'evidente connessione soggettiva ed oggettiva sono stati riuniti e decisi con la sentenza in commento.

Tutte le censure mosse si fondano essenzialmente sulla lesione degli artt. 20 e 52 secondo comma, dello Statuto, dal momento che la Provincia Autonoma sostiene

che lo Statuto Speciale attribuirebbe la potestà legislativa ed amministrativa in tema di pubblica sicurezza ai Presidenti delle Province autonome in tutte le materie indicate dall'art. 20, mentre allo Stato spetterebbe la competenza nelle materie diverse da quelle elencate nella citata norma e che i Sindaci disporrebbero di un potere di tipo residuale.

La Consulta, pur non sottovalutando il rischio che l'esercizio di tali indeterminati poteri da parte dei Sindaci dei Comuni appartenenti alla provincia autonoma possa sovrapporsi con le funzioni amministrative di cui risulta titolare il Presidente provinciale, ritenendo tuttavia ben possibile dare alle disposizioni censurate un'interpretazione in senso conforme alle disposizioni statutarie, non condivide la ricostruzione espressa dalla ricorrente relativamente ai reciproci rapporti fra Stato e Province autonome nell'ambito dei poteri di pubblica sicurezza, escludendo che le Province autonome di Trento e Bolzano siano titolari di competenze proprie in materia di ordine e sicurezza pubblica. Infatti richiamando precedenti sentenze la Corte ha interpretato l'art. 20 dello Statuto della Regione Trentino Alto Adige nel senso che le attribuzioni ivi previste sono conferite ai Presidenti delle Giunte provinciali nella loro veste di ufficiali del Governo centrale. Alla luce di tali considerazioni è stata pertanto respinta la pretesa della Provincia autonoma di Bolzano dichiarando non fondate tutte le questioni sollevate.

Con riguardo al conflitto di attribuzione relativo al decreto del Ministro dell'Interno 5 agosto 2008, recante "Incolumità pubblica e sicurezza urbana: definizione degli ambiti di applicazione" la ricorrente lamenta che il decreto, nel definire le nozioni di incolumità pubblica e di sicurezza urbana e nell'elencare altresì in maniera dettagliata le situazioni in cui i Sindaci sono autorizzati ad adottare provvedimenti di pubblica sicurezza e di ordine pubblico, violerebbe la propria potestà legislativa in materia di "tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare", di "tutela del paesaggio", di "viabilità" e di pubblica sicurezza.

Il conflitto viene in primo luogo rigettato in quanto, come già rilevato, la Provincia di Bolzano non è titolare di attribuzioni proprie in materia di ordine e sicurezza pubblica e, in secondo luogo (con riferimento all'asserita lesione della potestà legislativa in materia di "tutela del paesaggio" "viabilità" e "tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico, popolare") poiché il decreto del Ministro dell'Interno contiene una disciplina riferibile esclusivamente alla tutela della sicurezza pubblica intesa come attività di prevenzione e repressione dei reati. Tanto più che nel medesimo decreto oltre a farsi espresso riferimento al secondo comma,

lettera h) dell'art. 117 Cost., si esclude, nelle premesse, l'ambito di riferimento alla polizia amministrativa locale.

La sentenza, pur non contenendo elementi di novità rispetto al dibattito tuttora in corso sui nuovi poteri attribuiti ai Sindaci, offre tuttavia lo spunto ad ulteriori riflessioni anche sulla scorta di pregevoli contributi già pubblicati su questa rivista, ai quali volentieri si rimanda[1].

Il relatore della sentenza in commento in un passaggio contenuto nel paragrafo 10.1 oltre a rimarcare che in quella sede il sindacato cui la Corte è stata chiamata a pronunciarsi è limitato al profilo relativo all'area delle competenze dello Stato e della Provincia autonoma ed alla "*verifica di un'eventuale menomazione di queste ultime da parte del provvedimento impugnato*" tiene a sottolineare che "*il presente giudizio 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*." adombrando, sembrerebbe, future eventuali pronunce nel merito cui potrebbe essere investita la Corte relativamente alla questione.

Come noto il novellato art. 54 del T.U.E.L., al comma 4-*bis*, rimette ad un decreto del ministero dell'Interno (emanato poi in data 5 agosto 2008) il compito di stabilire il contenuto specifico del concetto di "sicurezza urbana" che rientrerebbe nella più ampia accezione di ordine e sicurezza pubblica non costituendo una ulteriore materia tra quest'ultima e la polizia amministrative locale. Nell'assetto delle competenze delineatesi con la riforma del titolo V della Costituzione lo Stato assume competenza legislativa esclusiva nella materia concernente l'attività di polizia in senso stretto ovvero, ai sensi dell'art. 117 secondo comma lett. h), dell'ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale. Orbene, il procedimento seguito per determinare il contenuto della nuova funzione del Sindaco e fissarne il relativo ambito che si concretizza in un sostanziale rinvio ad una fonte di natura sub legislativa (quale è appunto un decreto ministeriale), suscita legittimi dubbi di costituzionalità apparendo in contrasto con l'assetto delle fonti stabilito dall'art. 117 Cost. con riflessi anche sul principio di legalità di cui

[1] V. M. CARDILLI, *Il potere di ordinanza del Sindaco ex art.54 D.Lgs. 267/2000 nelle disposizioni modificative del cd. "Pacchetto Sicurezza*, in questa Rivista, n. 2/2009 e G. ANNICCHIARICO, *Sicurezza e qualità della vita: un sistema unitario tra funzione statale e dimensione locale,* in questa Rivista, n. 7/2009.

all’art. 13 Cost. considerando che il Sindaco trae direttamente da un atto di natura regolamentare gli ambiti entro i quali adottare misure che, inevitabilmente, prevedono misure restrittive e repressive alla libertà personale.