

## **Sentenza n. 195 depositata il 24 luglio 2019**

**Materia:** Sicurezza

**Giudizio:** Legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** Le ricorrenti asseriscono

**violazione degli artt. 3, 32 e 117, terzo comma, della Costituzione** (riferita all'art.21, comma 1, lettera a) del d.l. 113/2018),

**violazione degli artt. 117, quarto comma e 118, terzo comma, della Costituzione** (riferita all'art. 21-bis, commi 1 e 2 del d.l. 113/2018),

**violazione degli artt. 3,5,23,25,27,77,114,117 secondo e terzo comma,118, secondo e terzo comma, 119 e 120, secondo comma, della Costituzione, nonché dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali(CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950** (riferita all'art.28, comma 1, del d.l. 113/2018)

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

**Oggetto: Artt. 21, comma 1, lettera a), 21-bis, commi 1 e 2, e 28, comma 1 del decreto-legge 4 ottobre 2018, n.113** (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, in legge 1° dicembre 2018, n.132

**Esito:** Dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art.21, comma 1, lettera a) del d.l. 113/2018,

Dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art.21, comma 1, lettera a) del d.l. 113/2018,

Dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art.28, comma 1, del d.l. 113/2018

Il decreto-legge n.113 del 2018, in materia di sicurezza, ha previsto norme verso le quali sono state sollevate questioni di legittimità costituzionale.

Le regioni ricorrenti hanno impugnato l'art. 21, comma 1, lettera a) del d.l. n. 113 del 2018 che ha inserito i presidi sanitari tra le aree alle quali è applicabile il divieto di accesso a persone colpevoli di infrazione reiterata di specifiche disposizioni di legge, anche non penali.

La norma è stata censurata perché, vietando l'accesso anche ai presidi sanitari, lede il diritto alla salute (delle persone sottoposte al divieto), tutelato dall'art. 32 della Cost.. Le ricorrenti hanno, inoltre, lamentato la lesione della competenza legislativa regionale concorrente, in violazione dell'art.

117, comma terzo, Cost. e del principio di leale collaborazione per assenza di consultazione delle Regioni.

In riferimento alle questioni sopra riportate, la Corte ha riconosciuto l'ammissibilità delle censure anche in riferimento a parametri (di cui all'art.32 Cost., tutela della salute) estranei al riparto delle competenze legislative, in considerazione della loro ridondanza sulla lesione della competenza regionale concorrente in materia sanitaria. Nel merito, la Corte non ha, però, ritenuto fondata la questione, ritenendo che la norma impugnata possa ricevere un'interpretazione adeguatrice, in base alla quale, il divieto di accesso a determinate aree (presidi sanitari) a persone ritenute socialmente pericolose con recidiva, non comporta anche impedimento all'accesso di chi, pur rientrando in quella tipologia, sia bisognoso di cure ed acceda ai presidi per richiedere prestazioni sanitarie. Interpretando così la norma impugnata, afferma la Corte, *“non vi è alcun ostacolo alla fruizione delle prestazioni sanitarie da parte di chi ne ha bisogno, il cui diritto alla salute rimane pienamente tutelato, e... non è violata la competenza regionale concorrente in materia di tutela di salute, né il principio di leale collaborazione”*.

Lo stesso decreto-legge è stato oggetto di impugnazione anche verso l'art. 21-bis che, prevedendo, al comma 1, la sottoscrizione di accordi, tra le organizzazioni maggiormente rappresentative degli esercenti pubblici e il prefetto, per l'individuazione di misure di prevenzione di atti illegali e di pericolo all'interno e nelle vicinanze degli esercizi pubblici, dispone, al comma 2, che i suddetti accordi debbano rispettare le linee guida nazionali approvate, su proposta del Ministro dell'interno, d'intesa con le organizzazioni maggiormente rappresentative degli esercenti, sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali.

Questo secondo comma ha trovato motivo di censura da parte della Regione Emilia Romagna che, pur riconoscendo la competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, ha lamentato che la disciplina dettata dalla norma statale, per la sua ricaduta sul commercio, materia di competenza regionale residuale, avrebbe dovuto prevedere, in ottemperanza al principio di leale collaborazione, che sia sentita la Conferenza unificata, per tutelare anche la competenza regionale. Invece, essendo previsto che sia sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali, non viene data voce alle regioni, con lesione della competenza regionale e in violazione degli artt. 120 e 117, quarto comma, Cost..

La Corte ha ritenuto fondata la questione di legittimità sull'art. 21-bis, comma 2, affermando che le linee guida nazionali (da rispettare negli accordi tra prefetto ed organizzazioni degli esercenti) sono ascrivibili *“alla materia dell'ordine pubblico e sicurezza, di competenza esclusiva statale, vi è comunque una possibile ricaduta sulla disciplina del commercio, appartenente, come materia, alla competenza legislativa residuale della Regione (art.117, quarto comma, Cost.)... disciplina alla quale è connessa anche la regolamentazione dell'attività svolta negli esercizi pubblici”*. La norma impugnata, prevedendo che linee guida siano adottate senza sentire le regioni, è pertanto viziata, anche in considerazione che *“l'art. 118, terzo comma, Cost., prescrive che la legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni proprio nella materia dell'ordine pubblico e sicurezza”*.

Nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma impugnata, la Corte indica al legislatore di poterla ricondurre a legittimità *“sostituendo, nel comma 2 del citato art.21-bis, il riferimento alla Conferenza Stato-città e autonomie locali con quello alla Conferenza unificata Stato-regioni, città e autonomie locali”*.

Sono state, infine, sollevate questioni di legittimità costituzionale sull'art.28, comma 1, del d.l. 113/2018, che ha inserito il comma 7-bis nell'art.143 del TU enti locali.

Per meglio comprendere l'apporto del censurato comma 7-bis, vale la pena ricordare sinteticamente il contenuto dell'art. 143 del TU enti locali, che regola lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali quando emergono fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso. Il prefetto inizia il procedimento promuovendo l'accesso all'ente da verificare e nominando l'apposita commissione di indagine. Effettuati gli accertamenti e ricevute le conclusioni della Commissione di indagine, il prefetto, qualora emergano elementi concreti, univoci e rilevanti di condizionamento diretto o indiretto da parte della criminalità organizzata, sentito il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, invia una relazione finale al Ministro dell'interno.

In riferimento a responsabilità a carico di amministratori locali, il Ministro può proporre lo scioglimento degli organi dell'ente locale sottoposto ad indagine: lo scioglimento è deliberato dal Consiglio dei Ministri e disposto con decreto del Presidente della Repubblica.

Se, invece, ad essere coinvolti non siano amministratori locali, ma segretari comunali o provinciali, direttori, dirigenti o dipendenti, è il Ministro dell'interno, su proposta del prefetto ad adottare i provvedimenti finalizzati a ricondurre a normalità l'amministrazione locale, compresi gli atti di sospensione o destinazione ad altro ufficio o mansione dei dipendenti.

Nel caso, infine, che gli elementi emersi non risultino concreti, univoci e rilevanti, il Ministro adotta un decreto motivato di conclusione del procedimento che ha il significato di un provvedimento di non luogo a procedere.

L'impugnato art. 28, comma 1, del d.l.n.113 del 2018 (che inserisce il comma 7-bis nel suddetto art. 143 del TU enti locali), innesta nel procedimento sopra descritto, un subprocedimento che disciplina le iniziative e i poteri prefettizi nel caso in cui, pur non sussistendo i presupposti per lo scioglimento degli organi dell'ente locale e per l'adozione dei provvedimenti a carico dei dirigenti e dipendenti, emergono tuttavia *“situazioni sintomatiche di condotte illecite gravi e reiterate, tali da determinare un'alterazione delle procedure e da compromettere il buon andamento e l'imparzialità delle amministrazioni ... nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati”*.

Nelle situazioni così delineate in negativo (insussistenza di elementi concreti, univoci e rilevanti di condizionamento mafioso) e in positivo (mala gestio sintomatica di condotte illecite), il comma 7-bis (inserito nell'art.143 del TU enti locali) dispone che il prefetto: *individua i prioritari interventi di*

*risanamento, indicando all'ente gli atti da assumere e fissa un termine per gli adempimenti. Decorso inutilmente il termine, il prefetto assegna all'ente un ulteriore termine, non superiore a 20 giorni, per l'adozione degli atti, scaduto il quale si sostituisce mediante commissario ad acta.*

La Regione Umbria ha impugnato la norma lamentando la previsione di un potere prefettizio troppo ampio che lede l'autonomia costituzionalmente garantita degli enti locali territoriali.

Il ricorso è stato ritenuto ammissibile dalla Corte: sia in riferimento alla legittimazione che la giurisprudenza costituzionale riconosce alle Regioni di agire in difesa delle competenze locali per la stretta connessione con le attribuzioni regionali; sia in riferimento alla censura di violazione dell'art.97, Cost., in considerazione che la lagnanza di compromissione del buon andamento della pubblica amministrazione sostanzia una lesione dell'ente locale.

Nel merito la Corte ha affermato l'illegittimità della norma contenuta nel comma 7-bis, riconoscendo che il potere prefettizio sostitutivo extra ordinem, ivi disciplinato, sia caratterizzato da un'ampia discrezionalità, *sulla base di presupposti generici e assai poco definiti, e per di più non mirati specificatamente al contrasto della criminalità organizzata, ossia complessivamente in termini tali da non essere compatibili con l'autonomia costituzionalmente garantita degli enti locali territoriali.*

La norma censurata è stata, pertanto, ritenuta illegittima, lasciando al legislatore la riformulazione della stessa, compatibilmente con il principio di legalità e di garanzia delle autonomie costituzionalmente garantite.