CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **196/2009** (ECLI:IT:COST:2009:196)
Giudizio: **GIUDIZIO SU CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI + GIUDIZIO DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **AMIRANTE** - Redattore: **DE SIERVO**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **24/06/2009**
Deposito del **01/07/2009**; Pubblicazione in G. U. **08/07/2009**
Norme impugnate: - Art. 6 decreto legge 23/05/2008, n. 92, convertito con modificazioni in legge 24/07/2008, n. 125. - Decreto del Ministro dell'interno 5/8/2008.
Massime: **33520 33521 33522 33523 33524 33525 33526 33527 33528 33529 33530**
Atti decisi: **ric. 59/2008; confl. enti 15/2008**

SENTENZA N. 196 ANNO 2009

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Francesco AMIRANTE; Giudici: Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 6 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125 e nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito del decreto del Ministro dell'interno del 5 agosto 2008 recante: «Incolumità pubblica e sicurezza urbana: definizione e ambiti di applicazione», promossi dalla Provincia autonoma di Bolzano con ricorsi notificati il 22 e il 26 settembre 2008, depositati in cancelleria il 1° e il 6 ottobre 2008 ed iscritti, rispettivamente, al n. 59 del registro ricorsi 2008 ed al n. 15 del registro conflitti tra enti 2008.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 31 marzo 2009 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

uditi gli avvocati Giuseppe Franco Ferrari e Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – Con ricorso ritualmente notificato e depositato (reg. ric. n. 59 del 2008), la Provincia autonoma di Bolzano ha sollevato questione di legittimità costituzionale in via principale dell'art. 6 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125, «nella parte in cui viola le competenze» della Provincia medesima quali definite dagli artt. 8, 9, 16, 17, 20, 21, 52, secondo comma, 104 e 107 del d.P.R. 21 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), dall'art. 3 del d.P.R. 1 novembre 1973, n. 686 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige concernente esercizi pubblici e spettacoli pubblici), dall'art. 3 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla Regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), dagli artt. 6, 97 e 116 della Costituzione, nonché dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

2. – La ricorrente ricorda, innanzitutto, che l'art. 6 del decreto-legge n. 92 del 2008 sostituisce l'art. 54 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), attribuendo ai Sindaci ampi poteri in materia di pubblica sicurezza e ordine pubblico.

Tale norma, secondo la ricorrente, violerebbe l'autonomia riconosciuta alla Provincia di Bolzano dallo statuto e dalle relative norme di attuazione.

In particolare, l'art. 20 dello statuto riconosce ai Presidenti delle Province di Trento e di Bolzano «le attribuzioni spettanti all'autorità di pubblica sicurezza, previste dalle leggi vigenti, in materia di industrie pericolose, di mestieri rumorosi ed incomodi, esercizi pubblici, agenzie, tipografie, mestieri girovaghi, operai e domestici, di malati di mente, intossicati e mendicanti, di minori di anni diciotto».

In aggiunta a tali competenze, l'art. 52, secondo comma, attribuisce ai Presidenti delle Province anche il potere di adottare provvedimenti contingibili ed urgenti in materia di sicurezza e di igiene pubblica nell'interesse delle popolazioni di due o più comuni.

Ciò mentre i poteri spettanti agli organi statali – specificamente al questore – sarebbero meramente residuali, stante il disposto dell'art. 20, primo comma.

Infine, l'art. 20, quarto comma, dello statuto tiene ferme le attribuzioni devolute ai Sindaci quali ufficiali di pubblica sicurezza.

Tale ripartizione di competenze sarebbe confermata anche dalle norme di attuazione dello statuto speciale; in particolare dall'art. 3 del d.P.R. n. 686 del 1973, il quale dispone che, nelle materie di cui all'art. 20, primo comma, dello statuto, i provvedimenti che le leggi attribuiscono alle autorità di pubblica sicurezza sono adottati, nell'ambito del rispettivo territorio, dal Presidente della Provincia.

Inoltre, l'art. 3 del d.P.R. n. 526 del 1987 ha previsto che lo stesso Presidente ha altresì il potere di adottare misure in materia di pubblica sicurezza riguardo ai provvedimenti indicati dall'art. 19 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), allorché concernano competenze provinciali.

Con riguardo alla materia dell'«ordine pubblico», secondo la ricorrente, l'art. 21 dello statuto riconoscerebbe ai Presidenti delle Province il diritto ad essere sentiti e ad esprimere il proprio parere relativamente ai provvedimenti dell'autorità statale adottati per motivi di ordine pubblico e che incidono, sospendono o limitano l'efficacia di autorizzazioni dei Presidenti delle Province in materia di polizia o di altri provvedimenti.

L'art. 6 impugnato violerebbe le competenze della Provincia di Bolzano in quanto avrebbe attribuito ai Sindaci il potere di adottare provvedimenti di pubblica sicurezza e di ordine pubblico anche nelle materie che gli artt. 20, 21 e 52 dello statuto riservano ai Presidenti delle Province autonome.

Sarebbero con ciò violate le disposizioni statutarie (artt. 17 e 104) che escludono che le leggi ordinarie possano diminuire le funzioni provinciali, salvo che in specifici ambiti, del tutto diversi.

Del pari violati sarebbero l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 e gli artt. 6 e 116 della Cost., che prevedono tutti un particolare regime di autonomia di queste Province.

3. – Esaminando specificamente le singole disposizioni introdotte dall'art. 6 del decreto-legge n. 92 del 2008, (*recte:*dell'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000, come sostituito dal suddetto art. 6) la ricorrente osserva come i commi da 1 a 4 attribuiscono ai Sindaci il potere di adottare determinati provvedimenti di pubblica sicurezza e di ordine pubblico, mentre il comma 7 conferisce agli stessi il potere di perseguire i casi di inottemperanza ai medesimi. Poiché tali disposizioni si riferirebbero, indistintamente, a tutte le materie, lederebbero i poteri di pubblica sicurezza dei Presidenti delle Province nelle materie di cui agli artt. 20, primo comma, 52, secondo comma, dello statuto, dell'art. 3 del d.P.R. n. 526 del 1987 nonché i diritti di partecipazione previsti dall'art. 21 dello statuto.

Analoga lesione delle competenze sarebbe operata dai commi 9 e 10, i quali riconoscono al prefetto poteri di ispezione per accertare lo svolgimento dei compiti affidati ai Sindaci, nonché poteri di intervento nel caso di inerzia.

La norma impugnata sarebbe incostituzionale anche nella parte in cui instaura rapporti diretti tra lo Stato e i Sindaci nell'attuazione di provvedimenti di pubblica sicurezza o di ordine pubblico, escludendo ogni intervento dei Presidenti delle Province anche nelle materie di loro competenza. Infatti, il comma 4 autorizza il sindaco ad adottare provvedimenti al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana comunicandoli preventivamente al prefetto anche al fine della predisposizione degli strumenti necessari per la loro attuazione.

Analoga violazione sarebbe perpetrata dal comma 3, nella parte in cui prevede che il sindaco concorre ad assicurare anche la cooperazione della polizia locale con le forze di polizia statale, nell'ambito delle direttive di coordinamento impartite dal Ministro dell'interno.

Ancora, il comma 12, nel riservare al suddetto Ministro il compito di adottare atti di indirizzo per l'esercizio delle funzioni attribuite ai Sindaci, limiterebbe le competenze dei Presidenti delle Province ai quali spetta di impartire le direttive per l'esercizio dei poteri di pubblica sicurezza nelle materie loro assegnate.

Le stesse censure varrebbero anche con riguardo ai commi 8 e 10, che estendono i poteri dei Sindaci anche all'eventuale sostituto e consentono al sindaco di delegare le funzioni di

pubblica sicurezza al presidente del consiglio circoscrizionale, o in mancanza, ad un consigliere comunale.

Il comma 5, nel prevedere che, ove i provvedimenti adottati dai Sindaci ai sensi dei commi da 1 a 4 abbiano conseguenze sull'ordinata convivenza delle popolazioni dei comuni contigui o limitrofi, il prefetto indice apposita conferenza alla quale prendono parte i Sindaci interessati, il presidente della Provincia, soggetti pubblici e privati contrasterebbe con la previsione dell'art. 52, secondo comma, dello statuto. Tale disposizione, infatti, riconosce ai Presidenti delle Province autonome il potere di adottare provvedimenti contingibili ed urgenti nelle materie di sicurezza e di igiene pubblica nell'interesse delle popolazioni di due o più comuni.

Inoltre, il comma 6 dell'art. 54, come sostituito dalla disposizione impugnata, riconosce ai Sindaci in determinate situazioni di emergenza connesse al traffico o all'inquinamento acustico, o quando a causa di circostanze straordinarie si verifichino particolari necessità dell'utenza o per motivi di sicurezza urbana, il potere di modificare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici. Tale previsione contrasterebbe con l'art. 8, n. 20, dello statuto, che attribuisce alla Provincia di Bolzano competenza legislativa primaria in materia di turismo e industria alberghiera, nonché con l'art. 9, n. 3 e n. 7, che riconoscono competenza legislativa secondaria in materia di commercio e di esercizi pubblici. Ciò al di là della violazione dell'art. 20 dello statuto, articolo già attuato dalla ricorrente, che ha determinato gli orari di apertura e di chiusura degli esercizi pubblici e commerciali.

4. – Con distinto e successivo ricorso (reg. confl. enti n. 15 del 2008), la Provincia di Bolzano ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione al decreto del Ministro dell'interno 5 agosto 2008, che definisce l'ambito di applicazione dei commi 1 e 4 del surrichiamato art. 54, (come sostituito dal menzionato art. 6 del decreto-legge n. 92 del 2008), nonché i concetti di incolumità pubblica e di sicurezza urbana.

In relazione a tale decreto, la ricorrente ricorda che questo dà attuazione al comma 4-*bis* dell'art. 54 del testo unico sull'ordinamento degli enti locali, introdotto dall'art. 6 del decreto-legge n. 92 del 2008, il quale ha previsto, appunto, che un decreto ministeriale disciplini l'ambito di applicazione delle nuove disposizioni e definisca i concetti di «incolumità pubblica» e di «sicurezza urbana».

Il censurato decreto ministeriale dispone che per «incolumità pubblica» si intende «l'integrità fisica della popolazione» e per «sicurezza urbana» «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».

Lo stesso decreto elenca, poi, nel dettaglio le situazioni in cui i Sindaci sono autorizzati ad adottare provvedimenti di pubblica sicurezza e di ordine pubblico.

In tal modo, ad avviso della ricorrente, il Ministro, riferendosi indistintamente a tutte le materie, avrebbe esteso il suo potere di attuazione anche alle materie ed ai provvedimenti di pubblica sicurezza che lo statuto speciale riserva al Presidente della Provincia autonoma.

L'atto impugnato, pertanto, comprimerebbe la potestà legislativa primaria attribuita alla Provincia di Bolzano dallo statuto in materia di «tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare» (art. 8, n. 3), di «tutela del paesaggio» (art. 8, n. 6), di «viabilità» (art. 8, n. 17), nonché la competenza legislativa secondaria in materia di «commercio» (art. 9, n. 3) e di «esercizi pubblici» (art. 9, n. 7), nonché le attribuzioni spettanti all'autorità di pubblica sicurezza in materia di esercizi pubblici, di industrie pericolose, di mestieri rumorosi ed incomodi, agenzie, tipografie, mestieri girovaghi, operai e domestici.

Stante il parallelismo posto dall'art. 16 dello statuto tra funzioni legislative e amministrative, il decreto impugnato eroderebbe anche l'ambito delle competenze amministrative della Provincia, in violazione degli artt. 17 e 104 dello statuto.

Sarebbero, del pari, violati gli artt. 6, 97 e 116 Cost., nonché l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

5. – Si è costituito in entrambi i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che i ricorsi siano dichiarati infondati.

A differenza di quanto sostenuto dalla ricorrente, le competenze della Provincia autonoma di Bolzano in materia di pubblica sicurezza e ordine pubblico sarebbero circoscritte dallo stesso art. 20 dello statuto ad ambiti ben delineati e sostanzialmente attinenti alla materia della polizia amministrativa, «intesa come quel complesso di misure dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati a soggetti giuridici o cose».

Il limite a tali competenze sarebbe la circostanza che «non siano coinvolti beni o interessi specificamente tutelati in funzione dell'ordine pubblico o della pubblica sicurezza», perché in tal caso si ricadrebbe nell'ambito delle attività riservate allo Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., come avrebbe chiarito questa Corte nella sentenza n. 222 del 2006 con riguardo al tema della salvaguardia della pubblica incolumità.

Inoltre, l'art. 54, comma 1, come sostituito dall'art. 6 impugnato, si sarebbe limitato ad accorpare in un unico comma le funzioni relative all'ordine e alla sicurezza pubblica, al fine di conferire loro un autonomo e più significativo rilievo, distinguendole da quelle contenute nel successivo comma 3, concernente ambiti diversi.

D'altra parte, la norma censurata avrebbe riguardo alle attribuzioni del sindaco nella sua qualità di ufficiale di governo e cioè nel medesimo ambito che anche l'art. 20 dello statuto espressamente mantiene alla competenza statale esclusiva.

In tale ambito, l'art. 6 avrebbe riconosciuto ai Sindaci il potere di adottare provvedimenti non solo in caso di urgenza, ma anche in via ordinaria qualora si renda necessario per prevenire ed eliminare pericoli gravi non soltanto per l'incolumità pubblica, come previsto nel testo previgente, ma anche per la sicurezza urbana.

6. – In prossimità della data fissata per l'udienza, la Provincia di Bolzano ha depositato due memorie nelle quali ribadisce le censure svolte nei ricorsi introduttivi.

La ricorrente sostiene, in particolare, che nell'ordinamento speciale del Trentino-Alto Adige la potestà in materia di pubblica sicurezza sarebbe attribuita al Presidente della Provincia in tutte le materie indicate dall'art. 20, comma 1, dello statuto, mentre allo Stato, e in specie al questore, spetterebbe la competenza nelle materie diverse da quelle di cui alla citata norma; i Sindaci avrebbero invece un ruolo residuale.

Ciò sarebbe confermato anche dalle norme di attuazione dello statuto e, in particolare, dall'art. 3 del d.P.R. n. 526 del 1987, che avrebbe riconosciuto ai Presidenti delle Province il potere di adottare misure di pubblica sicurezza riguardo ai provvedimenti di cui all'art. 19 del d.P.R. n. 616 del 1977.

Pertanto, ogni potere ordinariamente devoluto ai questori, nella Regione Trentino-Alto Adige nelle materie di cui all'art. 20 dello statuto, sarebbe attribuito ai Presidenti delle Province autonome. Soltanto costoro, in quanto titolari esclusivi delle funzioni di autorità di pubblica sicurezza, potrebbero eventualmente delegare tali funzioni ai Sindaci, ai quali non sarebbe riconosciuto direttamente nessun potere.

La ricorrente ribadisce che, nell'ordinamento speciale del Trentino-Alto Adige, la linea di demarcazione «non corre fra le funzioni di polizia amministrativa e l'area delle funzioni di polizia di pubblica sicurezza, ma si tagli all'interno di quest'ultima»; di conseguenza, non sarebbe applicabile il criterio fondato sulla contrapposizione della nozione di «pubblica sicurezza» a quella di «polizia amministrativa locale» che ha consentito a questa Corte di affermare la legittimità di interventi statali nelle materie di competenza delle Regioni ordinarie.

Anche in materia di «ordine pubblico» sarebbe riconosciuta alle Province autonome «la titolarità di un ruolo di primaria importanza» in quanto l'art. 21 dello statuto stabilisce che, con riguardo ai provvedimenti statali adottati per motivi di ordine pubblico che incidono, sospendono o comunque limitano l'efficacia di autorizzazioni dei Presidenti in materia di polizia o di altri provvedimenti di competenza della Provincia, i Presidenti debbono essere sentiti in merito.

La disposizione impugnata, dunque, contrasterebbe con la normativa statutaria.

La ricorrente ribadisce poi le censure già svolte nel ricorso nei confronti dei singoli commi dell'art. 6 del decreto-legge n. 92 del 2008, svolgendo argomentazioni analoghe a quelle contenute nell'atto introduttivo.

Anche nell'ambito del giudizio relativo al conflitto tra enti, la Provincia ha svolto argomentazioni identiche a quelle contenute nella memoria relativa al ricorso in via principale e ribadito le censure prospettate nei confronti del d.m. 5 agosto 2008.

7. – Anche l'Avvocatura generale dello Stato, in prossimità della data fissata per l'udienza, ha depositato in entrambi i giudizi memorie nelle quali sostanzialmente ribadisce le argomentazioni degli atti introduttivi.

Nella memoria relativa al giudizio in via principale, l'Avvocatura eccepisce anche due profili di inammissibilità: il primo consisterebbe nella natura meramente interpretativa della questione che verrebbe posta a questa Corte, desumibile dal fatto che la disposizione impugnata non farebbe altro che modificare in parte ed integrare l'art. 54 del t.u. sugli enti locali, il cui art. 1, comma 2, prevede che le disposizioni dello stesso testo unico «non si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione».

In secondo luogo, il ricorso sarebbe inammissibile perché le censure avanzate riguarderebbero l'intero eterogeneo art. 6 del decreto-legge n. 92 del 2008 e non le sue singole statuizioni.

Considerato in diritto

1. – La Provincia autonoma di Bolzano ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto-legge 23 maggio 2008 n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125, il quale ha sostituito l'art. 54 del testo unico sull'ordinamento degli enti locali (decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267) che individua le «attribuzioni del sindaco nelle funzioni di competenza statale». La disposizione censurata violerebbe le competenze provinciali previste dagli artt. 8, 9, 16, 17, 20, 21, 52, secondo comma, 104 e 107 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), dall'art. 3 del d.P.R. 1 novembre 1973, n. 686 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige concernente esercizi pubblici e spettacoli

pubblici), dall'art. 3 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla Regione Trentino-Alto Adige ed alle Province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), nonché dagli artt. 6, 97 e 116 della Costituzione, e dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

2. – Sulla base di analoghe motivazioni la Provincia di Bolzano, con distinto ricorso, ha altresì proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione al decreto del Ministro dell'interno 5 agosto 2008 (Incolumità pubblica e sicurezza urbana: definizione e ambiti di applicazione), che disciplina l'ambito di applicazione dei commi 1 e 4 dell'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000, e definisce i concetti di incolumità pubblica e di sicurezza urbana, secondo quanto previsto del comma 4-*bis* del medesimo art. 54, sostituito dall'art. 6 del decreto-legge n. 92 del 2008.

3. – Stante la evidente connessione soggettiva ed oggettiva fra il giudizio di legittimità costituzionale relativo all'art. 6 del decreto-legge n. 92 del 2008 ed il giudizio per conflitto di attribuzioni promosso contro il decreto del Ministro dell'interno 5 agosto 2008, di attuazione del medesimo art. 6, essi possono essere riuniti e decisi con unica sentenza.

4. – Con riguardo al ricorso in via principale, preliminarmente vanno respinte le due eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Avvocatura generale dello Stato.

In primo luogo, il rilievo per cui il comma 2 dell'art. 1 del d.lgs. n. 267 del 2000, afferma che le disposizioni del testo unico sull'amministrazione locale «non si applicano alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione», non è sufficiente ad escludere la possibilità di censurare la legittimità costituzionale della disposizione impugnata in ragione dell'asserito carattere, «meramente interpretativo» della questione prospettata. Al contrario di quanto sostenuto dall'Avvocatura, la sentenza n. 412 del 2004 di questa Corte è esplicita nell'affermare che «il giudizio in via principale può concernere questioni sollevate sulla base di interpretazioni prospettate dal ricorrente come possibili, a condizione che queste ultime non siano implausibili o irragionevolmente scollegate dalle disposizioni impugnate così da far ritenere le questioni del tutto astratte o pretestuose», (nello stesso senso: sentenza n. 289 del 2008, nonché sentenze n. 249 e n. 449 del 2005).

Nel caso di specie, non sembra esservi dubbio che la sostanziale modificazione del previgente art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000 ad opera dell'impugnato art. 6 del decreto-legge n. 92 del 2008, peraltro specificamente argomentata dalla ricorrente, è intervenuta tramite un decreto-legge espressamente finalizzato ad introdurre urgenti misure in tema di sicurezza pubblica, intesa come materia di esclusiva competenza statale. Da ciò la non implausibilità del dubbio di costituzionalità sollevato dalla Provincia ricorrente relativamente alla compatibilità delle innovazioni introdotte con la propria sfera di competenze in materia.

Non può essere neppure condivisa l'ulteriore eccezione di inammissibilità del ricorso provinciale, che consisterebbe nella mancata individuazione, dinanzi alle numerose modificazioni introdotte dall'art. 6 del decreto-legge n. 92 del 2008, delle singole statuizioni specificamente impugnate. Al contrario, non solo le censure sollevate dalla ricorrente sono diversamente articolate proprio in relazione agli specifici contenuti dell'art. 6, ma le numerose modificazioni ed integrazioni all'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000 appaiono tra loro sostanzialmente omogenee, sicché risultano adeguatamente individuabili le disposizioni censurate.

5. – In relazione ai parametri invocati dalla Provincia ricorrente, in via preliminare deve essere dichiarata inammissibile la censura basata sull'asserita violazione dell'art. 97 della Cost. e sul principio di buon andamento della pubblica amministrazione, dal momento che,

attraverso di essa, non si lamenta alcuna violazione delle competenze provinciali. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, non sono ammissibili le censure prospettate dalle Regioni e dalle Province autonome rispetto a parametri costituzionali diversi dalle norme che operano il riparto di competenze con lo Stato, qualora queste non si risolvano in lesioni delle competenze stabilite dalla Costituzione (*ex plurimis*, sentenza n. 326 del 2008).

Parimenti inammissibile, in quanto priva di alcuna motivazione, è la censura basata sull'art. 6 della Costituzione.

6. – Nel merito le questioni non sono fondate.

Va anzitutto chiarito che le molteplici censure sollevate dalla ricorrente si riferiscono sia all'art. 6 del decreto-legge n. 92 del 2008 nel suo complesso, sia ai singoli commi dell'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000, come sostituito dall'art. 6 censurato.

In particolare, la Provincia di Bolzano impugna l'art. 6 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.

La ricorrente censura, inoltre, i commi da 1 a 4, dell'art. 54, come sostituito dall'art. 6 impugnato, i quali attribuiscono ai Sindaci il potere di adottare determinati provvedimenti di pubblica sicurezza e ordine pubblico, nonché il comma 7, il quale conferisce loro il potere di perseguire i casi di inottemperanza agli stessi in tutte le materie, in quanto ciò determinerebbe una illegittima sovrapposizione dei poteri dei Sindaci ai poteri del Presidente della Provincia, in contrasto con gli artt. 20, 21 e 52, secondo comma, dello statuto, nonché con l'art. 3, terzo comma, del d.P.R. n. 526 del 1987.

I commi 9 e 11 dell'art. 54, come sostituito dall'art. 6, impugnato, secondo i quali spettano allo Stato diritti di ispezione e di intervento al fine di assicurare il regolare svolgimento delle funzioni da parte dei Sindaci, riconoscerebbero, in contrasto con l'art. 20 dello statuto, poteri statali di vigilanza e di intervento in materie di competenza provinciale.

I commi 3 e 4 dell'art. 54, come sostituito dall'art. 6 impugnato, inoltre, sono impugnati in quanto instaurerebbero rapporti diretti fra gli organi statali ed i Sindaci nell'attuazione dei singoli provvedimenti di pubblica sicurezza e ordine pubblico, in violazione delle competenze riservate al Presidente della Provincia dall'art. 20 dello statuto.

Il comma 12 dell'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000 – come sostituito dalla disposizione impugnata – nella parte in cui riserva al Ministro dell'interno il compito di adottare atti di indirizzo per l'esercizio delle funzioni previste dal medesimo articolo da parte dei Sindaci, violerebbe l'art. 3 del d.P.R. n. 686 del 1973 e l'art. 3 del d.P.R. n. 526 del 1987, i quali attribuiscono ai Presidenti delle Province il compito di impartire direttive per l'esercizio dei poteri di pubblica sicurezza nelle materie e per i provvedimenti loro assegnati.

Oltre ai parametri ora richiamati, la ricorrente lamenta anche la violazione degli artt. 17, 21 e 104 dello statuto, dell'art. 116 della Cost., nonché dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

In definitiva, tutte le censure – nonostante la formale invocazione di molteplici parametri – si fondano essenzialmente sulla asserita lesione degli artt. 20 e 52, secondo comma, dello statuto, dal momento che la Provincia autonoma sostiene che, nell'ordinamento statutario speciale del Trentino-Alto Adige/Südtirol, la potestà legislativa ed amministrativa in tema di pubblica sicurezza sarebbe attribuita ai Presidenti delle Province autonome in tutte le materie indicate dall'art. 20 dello statuto, mentre allo Stato spetterebbe la competenza nelle materie diverse da quelle elencate nella citata norma ed i Sindaci disporrebbero di un potere di tipo

residuale.

Inoltre, l'art. 52, secondo comma, dello statuto, affida al Presidente della Provincia il compito di adottare «i provvedimenti contingibili ed urgenti in materia di sicurezza e di igiene pubblica nell'interesse delle popolazioni di due o più comuni». Tale assetto di competenze, secondo la ricorrente, sarebbe confermato anche dalle norme di attuazione dello statuto e, in particolare, dall'art. 3 del d.P.R. n. 526 del 1987, che avrebbe riconosciuto ai Presidenti delle Province autonome il potere di adottare misure di pubblica sicurezza riguardo ai provvedimenti di cui all'art. 19 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382).

7. – Questa ricostruzione dei reciproci rapporti fra Stato e Province autonome nell'ambito dei poteri di pubblica sicurezza non può essere condivisa e di conseguenza l'infondatezza della premessa giuridica fondamentale fa venir meno anche tutte le ulteriori censure che su di essa sono fondate.

Già da tempo questa Corte ha escluso che le Province autonome di Trento e Bolzano siano titolari di competenze proprie in materia di ordine pubblico e sicurezza interpretando l'art. 20 dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige, anche sulla base di quanto stabilito nelle relative norme di attuazione (d.P.R. n. 686 del 1973), nel senso «che le attribuzioni ivi previste sono conferite ai Presidenti delle Giunte provinciali nella loro veste di ufficiali del Governo centrale» (sentenza n. 211 del 1988; si veda anche la sentenza n. 129 del 2009). Su questa base è stata, pertanto, respinta la pretesa della Provincia autonoma di Bolzano di farne scaturire la titolarità di un potere legislativo in materia. Lo stesso comma 3 dell'art. 3 del d.P.R. n. 526 del 1987 – cioè la norma di attuazione che ha esteso alla Regione Trentino-Alto Adige e alle Province autonome di Trento e di Bolzano le disposizioni dell'art. 19 del d.P.R. n. 616 del 1977 – non ha mutato la natura dei poteri conferiti ai Presidenti delle Province, che restano speciali funzioni amministrative statali loro attribuite, senza che da ciò possa dedursi, con una sorta di parallelismo invertito fra funzioni amministrative e legislative, la titolarità di un potere legislativo della Provincia in materia di sicurezza pubblica, tale da impedire il mutamento della legislazione statale in materia.

Quanto detto, peraltro, non equivale a sottovalutare il rischio che l'esercizio da parte dei Sindaci appartenenti ai comuni della Provincia autonoma dei vasti ed indeterminati poteri in tema di tutela dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana, di cui all'attuale comma 4 dell'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000, possa sovrapporsi e quindi in effetti ledere le funzioni amministrative affidate al Presidente provinciale dagli artt. 20 e 52, secondo comma, dello statuto regionale. L'art. 6 del decreto-legge n. 92 del 2008, infatti, deve essere interpretato in senso conforme alle disposizioni statutarie, nonché alla luce del disposto dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000, in modo da non produrre uno svuotamento dei poteri dei Presidenti delle Province autonome, e dunque nel senso che dal suo ambito di applicazione esulano i provvedimenti che l'art. 20 dello statuto riserva espressamente all'organo provinciale. Spetterà eventualmente al giudice comune, e a questa stessa Corte in sede di conflitto di attribuzione, verificare, di volta in volta, la lesione di tale ambito di competenze.

In conclusione, le censure relative all'intero art. 6 del decreto-legge n. 92 del 2008, nonché quelle concernenti i commi da 1 a 4, il comma 7, i commi 9 e 11, e il comma 12 dell'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificati dal medesimo art. 6 del d.l. n. 92 del 2008 non sono fondate.

8. – Va considerata a parte la censura avanzata in riferimento al comma 5 dell'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000, come sostituito dall'art. 6 del decreto-legge n. 92 del 2008. Tale disposizione stabilisce che il prefetto convochi un'apposita conferenza allorché «i provvedimenti adottati dai Sindaci ai sensi dei commi 1 e 4 comportino conseguenze sull'ordinata convivenza delle popolazioni dei comuni contigui o limitrofi». La Provincia

ricorrente lamenta la violazione del comma secondo dell'art. 52 dello statuto speciale, che espressamente attribuisce al Presidente della Provincia il potere di adottare «i provvedimenti contingibili ed urgenti in materia di sicurezza e di igiene pubblica nell'interesse delle popolazioni di due o più comuni».

Questa Corte, nella sentenza n. 45 del 1976, ha già considerato questo potere attribuito al Presidente della Giunta provinciale «quale ufficiale del Governo» come un eccezionale conferimento della «competenza di adottare i provvedimenti contingibili ed urgenti in materia di sicurezza e di igiene pubblica nell'interesse delle popolazioni di due o più comuni», il quale «trova giustificazione nell'interesse preminente dello Stato». Su tale base, questa Corte ha escluso la fondatezza delle censure allora mosse avverso la norma di attuazione statutaria (art. 12 d.P.R. 12 gennaio 1948, n. 1414), che prevede che il Commissario del Governo possa, in caso di omissione da parte del Presidente della Provincia, sostituirsi ad esso nell'adozione di provvedimenti contingibili ed urgenti.

Alla luce di tali considerazioni, e pur tenendo conto della rilevante espansione e trasformazione dei poteri dei Sindaci (che peraltro non ha fatto venir meno gli originari poteri di adottare ordinanze contingibili ed urgenti, sulla cui base è stato conferito il potere in parola ai Presidenti delle Province autonome), è ben possibile dare della disposizione censurata un'interpretazione conforme allo statuto, nel senso che, nell'ambito della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, saranno sempre i Presidenti delle Giunte provinciali ad adottare «i provvedimenti contingibili ed urgenti in materia di sicurezza e di igiene pubblica nell'interesse delle popolazioni di due o più comuni», mentre la procedura di cui al comma 5 dell'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000, come sostituito dall'art. 6 del decreto-legge n. 92 del 2008, potrà applicarsi a tutte quelle altre tipologie di poteri dei Sindaci attualmente previste.

Occorre, peraltro, tenere presente che le possibilità di interferenza tra l'art. 52 dello statuto e l'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000 sono limitate in conseguenza del diverso ambito di applicazione delle due norme. Mentre, infatti, la disposizione statutaria si riferisce specificamente ai provvedimenti del Presidente della Provincia emanati «nell'interesse delle popolazioni di due o più comuni», il comma 5 dell'art. 54 del testo unico sull'amministrazione locale ha ad oggetto, genericamente, i provvedimenti dei singoli Sindaci che «comportino conseguenze sull'ordinata convivenza delle popolazioni dei comuni contigui o limitrofi».

Pertanto, anche la censura relativa al comma 5 dell'art. 54, come sostituito dall'impugnato art. 6, del decreto-legge n. 92 del 2008, non è fondata.

9. – Vanno, inoltre, esaminate le censure avanzate in riferimento all'art. 54, come sostituito dall'impugnato art. 6, del decreto-legge n. 92 del 2008, il quale prevede che, in «casi di emergenza, connessi con il traffico o con l'inquinamento atmosferico o acustico, ovvero quando a causa di circostanze straordinarie si verifichino particolari necessità dell'utenza o per motivi di sicurezza urbana», i Sindaci possano «modificare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi, nonché, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio». La ricorrente Provincia lamenta la violazione della propria «competenza legislativa primaria in materia di “turismo e industria alberghiera”» (art. 8, n. 20 dello statuto), nonché della competenza legislativa secondaria in materia di “commercio” (art. 9, n. 3 dello statuto) e di “esercizi pubblici” (art. 9, n. 7, dello statuto). Lamenta, inoltre, la lesione del più volte citato art. 20, primo comma, dello statuto.

Al tempo stesso, la ricorrente fa presente che, proprio nell'esercizio di tali competenze, essa ha già da tempo dettato una specifica disciplina legislativa degli orari di apertura e chiusura al pubblico degli esercizi commerciali, nonché la relativa applicazione amministrativa.

9.1. – Tali censure non sono fondate.

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 urbana. È evidente che, ove tale ultimo potere dovesse essere riferito anche alle fattispecie previste dal comma 6 dell'art. 54, e dunque anche alla disciplina degli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, esso verrebbe a sovrapporsi alle competenze provinciali.

Tuttavia, poiché il comma censurato esordisce facendo riferimento ai «casi di emergenza» e alle «circostanze straordinarie», è evidente che esso riguarda soltanto il potere dei Sindaci di emanare ordinanze contingibili ed urgenti, restando invece escluso il potere di regolare in via ordinaria gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici.

In questi termini, la censura non è fondata, dal momento che un intervento di emergenza tramite l'adozione di queste particolari ordinanze ove ricorrano esigenze di ordine pubblico e sicurezza può giustificare una compressione temporanea della sfera di competenza amministrativa provinciale, fermo comunque il sempre possibile controllo giurisdizionale, caso per caso, da parte del giudice comune o di questa stessa Corte in sede di conflitto fra gli enti.

10. – Venendo al conflitto di attribuzione relativo al decreto del Ministro dell'interno 5 agosto 2008, intitolato «Incolumità pubblica e sicurezza urbana: definizione ed ambiti di applicazione», la Provincia di Bolzano lamenta che esso, nel definire le nozioni di «incolumità pubblica» e di «sicurezza urbana» previste dall'art. 6 del decreto-legge n. 92 del 2008, ed, inoltre, nell'elencare dettagliatamente le situazioni in cui i Sindaci sono autorizzati ad adottare provvedimenti di pubblica sicurezza e di ordine pubblico, violerebbe la propria potestà legislativa primaria in materia di «tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare», di «tutela del paesaggio», di «viabilità», nonché la competenza legislativa secondaria in materia di «commercio» e di «esercizi pubblici», ed altresì in materia di pubblica sicurezza. Inoltre, in contrasto con l'art. 16 dello statuto, il quale sancisce il principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative, sarebbe menomato anche l'ambito di tali ultime competenze provinciali.

10.1. – È opportuno premettere 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. In questa sede, infatti, il sindacato che la Corte è chiamata a svolgere 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.

10.2. – La ricorrente fonda le proprie censure, anzitutto, sulla asserita lesione delle competenze in tema di sicurezza ed ordine pubblico. Come si è già rilevato (si veda *retro* al par. 6) , tuttavia, la Provincia di Bolzano non è titolare di attribuzioni proprie in tale ambito, sicché il conflitto sotto tale profilo deve essere rigettato.

Peraltro, come si è detto, la ricorrente lamenta anche la lesione della potestà legislativa primaria ad essa attribuita dallo statuto in materia di «tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare», «tutela del paesaggio», «viabilità», nonché della potestà legislativa in materia di «commercio» ed «esercizi pubblici». Si duole, altresì, della compressione delle corrispondenti competenze amministrative e delle funzioni di polizia amministrativa pacificamente spettanti alla Provincia nelle suddette materie.

Anche sotto tale profilo il conflitto non è fondato.

Il decreto del Ministro dell'interno, infatti, ha ad oggetto esclusivamente la tutela della sicurezza pubblica, intesa come attività di prevenzione e repressione dei reati: non solo la titolazione del decreto-legge n. 92 del 2008 si riferisce alla «sicurezza pubblica», ma, nelle premesse al decreto ministeriale oggetto del presente giudizio, si fa espresso riferimento, come fondamento giuridico dello stesso, al secondo comma, lettera *h*), dell'art. 117 Cost., il quale, secondo la giurisprudenza di questa Corte, attiene appunto alla prevenzione dei reati e alla tutela dei primari interessi pubblici sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale (sentenze n. 237 e n. 222 del 2006, n. 383 del 2005). 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 nelle materie di competenza delle Regioni e delle Province autonome.

Comunque, il rispetto del confine nei vari casi ed ambiti potrà essere oggetto di controlli giurisdizionali ad opera del giudice comune o di questa stessa Corte in sede di conflitto fra gli enti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto-legge 23 maggio 2008 n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125, sollevate, in riferimento agli artt. 8, 9, 16, 17, 20, 21, 52, secondo comma, 104 e 107 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 679 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), all'art. 3 del d.P.R. 1 novembre 1973, n. 686 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige concernente esercizi pubblici e spettacoli pubblici), all'art. 3 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla Regione Trentino-Alto Adige ed alle Province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), all'art. 116 della Costituzione, nonché all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso (reg. ric. n. 59 del 2008) indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 54, commi da 1 a 4 e comma 7, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), come sostituito dall'art. 6 del decreto-legge n. 92 del 2008, sollevate in riferimento agli artt. 20, comma 1, 21 e 52, secondo comma, dello statuto e all'art. 3, terzo comma, del d.P.R. n. 526 del 1987, dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 54, comma 5, del decreto legislativo n. 267 del 2000, come sostituito dall'art. 6 del decreto-legge n. 92 del 2008, sollevata, in riferimento all'art. 52, secondo comma dello statuto, dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 54, comma 6, del decreto legislativo n. 267 del 2000, come sostituito dall'art. 6 del decreto-legge n. 92 del 2008, sollevate, in riferimento all'art. 8, n. 20, all'art. 9, n. 3 e n. 7, e all'art. 20 dello statuto, dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 54, commi 9 e 11, del decreto legislativo n. 267 del 2000, come sostituito dall'art. 6 del decreto-legge n. 92 del 2008, sollevata, in riferimento all'art. 20 dello statuto dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 54, comma 12, del decreto legislativo n. 267 del 2000, come sostituito dall'art. 6 del decreto-legge n. 92 del 2008, sollevata, in riferimento all'art. 3 del d.P.R. n. 686 del 1973 e all'art. 3 del d.P.R. n. 526 del 1987, dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto-legge n. 92 del 2008, sollevate, in riferimento agli artt. 6 e 97 della Costituzione, dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara che spettava allo Stato, e per esso al Ministro dell'interno definire, con il decreto 5 agosto 2008, le nozioni di «incolumità pubblica» e di «sicurezza urbana» previste dall'art. 6 del decreto-legge n. 92 del 2008, e individuare le situazioni in cui i Sindaci sono autorizzati ad adottare provvedimenti di pubblica sicurezza e di ordine pubblico.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'1 luglio 2009.

Il Cancelliere

F.to: FRUSCELLA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.