CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **195/2019** (ECLI:IT:COST:2019:195)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **LATTANZI** - Redattore: **AMOROSO**
Udienza Pubblica del **19/06/2019**; Decisione del **20/06/2019**
Deposito del **24/07/2019**; Pubblicazione in G. U. **31/07/2019**
Norme impugnate: Artt. 21, c. 1°, lett. a), 21 bis, c. 1° e 2°, e 28, c. 1°, del decreto-legge 04/10/2018, n. 113, convertito, con modificazioni, in legge 01/12/2018, n. 132.
Massime: **42763 42764 42765 42766 42767 42769 42774**
Atti decisi: **ric. 10, 11, 17 e 18/2019**

SENTENZA N. 195

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli 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, promossi con ricorsi delle Regioni Umbria, Emilia-Romagna, Toscana e Calabria, notificati il 31 gennaio-4 febbraio, il 1°-6 febbraio, il 31 gennaio-4 febbraio e il 1° febbraio 2019, depositati in cancelleria il 1°, il 4, il 6 e l'8 febbraio 2019, iscritti rispettivamente ai numeri 10, 11, 17 e 18 del registro ricorsi 2019 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica numeri 11 e 13, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito nell'udienza pubblica del 19 giugno 2019 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi gli avvocati Massimo Luciani per la Regione Umbria, Giandomenico Falcon e Andrea Manzi per la Regione Emilia-Romagna, Marcello Cecchetti per la Regione Toscana, Giuseppe Naimo e Vincenzo Cannizzaro per la Regione Calabria e gli avvocati dello Stato Giuseppe Albenzio e Ilia Massarelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Le Regioni Emilia-Romagna (r.r. n. 11 del 2019), Toscana (r.r. n. 17 del 2019) e Calabria (r.r. n. 18 del 2019) hanno promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 1, lettera a), 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, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132; disposizione questa che – modificando l'art. 9, comma 3, del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città), convertito, con modificazioni, nella legge 18 aprile 2017, n. 48 – inserisce, dopo le parole «su cui insistono», le parole «presidi sanitari,».

Le ricorrenti, assumendo la violazione di parametri pressoché coincidenti, hanno svolto un motivo di censura sostanzialmente analogo, impugnando la disposizione nella parte in cui prevede l'ampliamento dell'elenco dei luoghi in relazione ai quali, per tutelarne il decoro, può trovare applicazione il divieto di accesso in specifiche aree urbane (cosiddetto DASPO urbano) consentendo così che, a fronte di una delle condotte presupposto della misura (stato di ubriachezza, compimento di atti contrari alla pubblica decenza, esercizio di commercio abusivo di spazi pubblici e attività di parcheggiatore abusivo), il soggetto possa essere colpito dal provvedimento di allontanamento anche da aree urbane in cui insistono «presidi sanitari».

In particolare, la Regione Emilia-Romagna ha ravvisato la violazione dell'art. 32 della Costituzione, unitamente all'art. 3 Cost., in quanto «[l]a reazione dell'ordinamento rispetto alla condotta […] si rivela del tutto irragionevole e sproporzionata nel momento in cui comprime gravemente il diritto alla salute di determinati soggetti che, oltretutto, in una parte dei casi previsti, possono essere particolarmente bisognosi di cure (come chi sia colto in stato di ubriachezza, magari in ragione di un'abitualità in tale condotta) e in un'altra parte non hanno tenuto alcuna condotta che suggerisca una misura grave come l'allontanamento dalle strutture ospedaliere».

Anche la Regione Toscana ha sostenuto la violazione dell'art. 32 Cost., in quanto, in applicazione della norma impugnata, alla persona sottoposta a DASPO urbano potrà essere vietata la possibilità di accedere al luogo ove è ubicato il presidio sanitario con la conseguenza che, in caso di sopravvenuti problemi di salute (anche, in ipotesi, non conclamati da situazioni di assoluta urgenza o evidenza), potrebbero ingenerarsi dubbi sul diritto della persona

sottoposta alla misura ad accedere alla struttura sanitaria. Inoltre, secondo la citata Regione, l'art. 21, comma 1, lettera a) del d.l. n. 113 del 2018, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché concerne la materia della «tutela della salute», in ordine alla quale le Regioni hanno competenza concorrente.

La Regione Calabria ha promosso la questione in riferimento all'art. 117, terzo comma (e non anche quarto, erroneamente indicato per mero refuso), Cost., congiuntamente all'art. 34 Cost. (recte: 32), nonché al principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni.

La ricorrente afferma che la norma censurata viola i parametri evocati (che la difesa tecnica ben ha articolato con maggiore completezza rispetto alla delibera della Giunta regionale, richiamante il solo art. 117, terzo comma, Cost.) in quanto consente di precludere l'accesso alle strutture sanitarie ai soggetti bisognosi di cure mediche ledendo, così, il diritto alla salute, inteso non solo come diritto fondamentale dell'individuo, ma anche come interesse della collettività a che vengano garantite cure gratuite per gli indigenti.

Per altro verso, ricordato che ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., la tutela della salute costituisce materia di legislazione concorrente, lamenta che la disposizione «incide indebitamente sulla competenza regionale relativa all'organizzazione dei servizi sanitari», impedendo l'accesso nelle «aree nelle quali la Regione realizza l'interesse pubblico alla tutela della salute».

Secondo la ricorrente sarebbe violato anche il principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni.

2.– La sola Regione Emilia-Romagna ha promosso, con lo stesso ricorso, questioni di legittimità costituzionale, tra gli altri, anche dell'art. 21-bis, commi 1 e 2, del d.l. n. 113 del 2018. Ad avviso della Regione ricorrente, la norma impugnata lederebbe l'art. 117, quarto comma, Cost., in quanto concerne anche la materia del commercio, in ordine alla quale le Regioni hanno competenza residuale, materia «chiaramente coinvolta nel momento in cui vengono chiamate in causa le organizzazioni rappresentative degli esercenti e i gestori degli esercizi commerciali»; nonché violerebbe l'art. 118, terzo comma, Cost., nella parte in cui – al fine di rafforzare la tutela della sicurezza pubblica nelle vicinanze di esercizi pubblici, in un regime di collaborazione e coordinamento tra il prefetto e le organizzazioni degli esercenti, nel quadro di linee guida ministeriali – «prevede il solo coinvolgimento della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, anziché quello della Conferenza unificata, e nella parte in cui non prevede la possibile partecipazione delle Regioni e degli enti locali interessati agli accordi locali rivolti al rafforzamento della sicurezza pubblica».

La disposizione stabilisce che «ai fini di una più efficace prevenzione di atti illegali o di situazioni di pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica all'interno e nelle immediate vicinanze degli esercizi pubblici […], con appositi accordi sottoscritti tra il prefetto e le organizzazioni maggiormente rappresentative degli esercenti possono essere individuate specifiche misure di prevenzione, basate sulla cooperazione tra i gestori degli esercizi e le Forze di polizia, cui i gestori medesimi si assoggettano, con le modalità previste dagli stessi accordi». Tali accordi sono adottati localmente nel rispetto delle linee guida nazionali approvate, su proposta del Ministro dell'interno, d'intesa con le organizzazioni maggiormente rappresentative degli esercenti, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

La ricorrente contesta il mancato coinvolgimento delle Regioni all'elaborazione di tali linee guida e chiede che sia invece la Conferenza unificata a dover essere sentita.

3.– In relazione a tutti tali ricorsi, con argomenti in larga parte coincidenti, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate

inammissibili o comunque infondate.

In punto di ammissibilità, la difesa dello Stato rileva che le Regioni, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, sono legittimate a censurare le leggi dello Stato solo con riferimento a parametri relativi al riparto delle competenze legislative, mentre l'invocazione di parametri diversi è ammissibile esclusivamente quando la violazione ridondi su competenze regionali che la Regione abbia espressamente individuato. Nella specie, per contro, le ricorrenti non hanno sufficientemente specificato i motivi per cui l'intervento del legislatore statale avrebbe compromesso le attribuzioni regionali.

Nel merito, in relazione all'art. 21, comma 1, lettera a), del d.l. n. 113 del 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che la disposizione, lungi dal costituire un impedimento all'accesso alle strutture interessate, è volta, piuttosto, a contrastare i fenomeni che ne ostacolano la libera fruizione da parte dei cittadini.

Pertanto, a suo avviso, nessuna violazione del diritto alla salute può essere ravvisata. Tale conclusione risulterebbe confermata anche dall'art. 10, comma 2, del d.l. n. 14 del 2017, ai sensi del quale il questore che dispone il DASPO urbano deve individuare modalità «compatibili con le esigenze di mobilità, salute e lavoro del destinatario dell'atto».

Quanto all'omesso coinvolgimento della Regione nell'elaborazione delle linee guida di cui all'art. 21-bis, la difesa dello Stato assume l'insussistenza di motivi giuridici che impongano l'attivazione di strumenti di cooperazione. In particolare, il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che la previsione del coinvolgimento della sola Conferenza Stato-città ed autonomie locali e non della Conferenza unificata si spiega in ragione del fatto che le attività, alle quali si riferisce la disposizione, sono soggette a licenza ai sensi dell'art. 86 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) e che le specifiche misure di prevenzione previste dalla disposizione oggetto di censura, basate sulla cooperazione tra i gestori degli esercizi e le forze di polizia, sono destinate a incidere solo su di esse.

4.– Con memorie del 28 maggio 2019, depositate in pari data, l'Avvocatura generale ha ribadito le sue difese, comuni a tutti i ricorsi proposti dalle Regioni.

La Regione Calabria, con memoria del 28 maggio 2019, depositata in pari data, e le Regioni Emilia-Romagna e Toscana, con distinte memorie del 29 maggio 2019, depositate in pari data, hanno anch'esse ulteriormente ribadito le loro difese, contestando in particolare l'eccezione, sollevata dall'Avvocatura, di inammissibilità delle censure riferite a parametri non competenziali.

5.– Con ricorso depositato in data 1° febbraio 2019 (r.r. n. 10 del 2019) la Regione Umbria ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra gli altri, dell'art. 28, comma 1, del d.l. n. 113 del 2018, in riferimento agli artt. 3, 5, 23, 25, 27, 77, 97, 114, 117, secondo e terzo comma, 118, primo e secondo comma, 119 e 120, secondo comma, Cost., nonché all'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, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848.

In particolare, l'art. 28, comma 1, del d.l. n. 113 del 2018, novellando l'art. 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), inserendovi il comma 7-bis, sarebbe gravemente lesivo dell'autonomia degli enti locali.

Ad avviso della Regione la norma in questione detterebbe una disciplina irragionevole, lesiva del principio di legalità, di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione e sarebbe, altresì, in violazione del principio autonomistico.

Con la disposizione in esame – si osserva da parte della ricorrente – si introducono provvedimenti di sostituzione e di commissariamento «la cui logica è del tutto incomprensibile».

La Regione ricorrente osserva, altresì, l'estrema latitudine dei presupposti legittimanti l'esercizio dei poteri sostitutivi e di commissariamento da parte dei prefetti, evincibile dal generico riferimento a «condotte illecite», alla semplice «alterazione delle procedure», al «buon andamento», al «regolare funzionamento dei servizi». In tal modo la disposizione apre un campo così indefinito, tale che l'autonomia degli enti locali finisce per essere aperta alle discrezionali determinazioni dell'esecutivo statale sul territorio regionale.

Sarebbe compromesso anche il principio di buon andamento (art. 97 Cost.), tra l'altro perché l'amministrazione degli enti locali può essere soggetta alla misura anche per il semplice fatto dei suoi dipendenti, là dove, in simile fattispecie, l'ordinamento prevede una pluralità di ben più efficienti rimedi e meno invasivi strumenti, quali l'azione disciplinare nei confronti dei dipendenti degli enti interessati.

Compromessa sarebbe anche l'autonomia degli enti locali, di cui agli artt. 5 e 114 Cost., venendo questa rimessa all'ampia discrezionalità di un organo dello Stato, qual è il prefetto.

La nuova disciplina violerebbe, altresì, gli artt. 117, secondo e terzo comma, 118, primo e secondo comma, 119 e 120, secondo comma, Cost.

In primo luogo, gli enti territoriali risultano sostanzialmente espropriati delle loro funzioni e la Regione si vede incisa la propria competenza in materia di attribuzione di funzioni agli enti locali, desumibile dal secondo e terzo comma dell'art. 117 Cost. Verrebbe, altresì, impedito il funzionamento del principio di sussidiarietà verticale di cui all'art. 118, primo comma, e all'art. 120, secondo comma, Cost., attraendo le funzioni degli enti locali verso l'alto, oltretutto in sede di decisione prefettizia senza coinvolgimento della responsabilità politica del Governo.

Sarebbe violato anche l'art. 118, secondo comma, Cost., in quanto il commissariamento e la sostituzione sono forme di interferenza con l'esercizio delle funzioni amministrative proprie riconosciute al Comune, alle Province e alle Città metropolitane.

Conseguentemente, sarebbe violato anche l'art. 120, secondo comma, Cost., in quanto la sostituzione e il commissariamento non sarebbero disposti dal Governo, ma dal prefetto, con completo disinteresse per il principio di sussidiarietà e leale collaborazione, dal momento che «l'ente locale può sfuggire al commissariamento solo se resta prono a quanto il prefetto impone (addirittura stabilendo gli atti da adottare e il termine per la loro adozione) rinunciando completamente alla propria autonomia».

Altresì, risulterebbe violato l'art. 119 Cost., in quanto gli enti locali sarebbero costretti a sostenere le spese di qualsivoglia attività ritenuta opportuna dal prefetto nell'individuare «i prioritari interventi di risanamento».

Da ultimo, la norma censurata configura una forma di vera e propria responsabilità oggettiva, che il nostro ordinamento rifiuta, salvi casi eccezionali. Ad avviso della difesa regionale si è di fronte a una misura di tipo sanzionatorio che, per la sua gravità in applicazione dei criteri "Engel", dovrebbe ricevere un trattamento analogo a quello delle sanzioni penali. Di qui, la lesione anche degli artt. 25 e 27 Cost., nonché, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost., degli artt. 6 e 7 CEDU.

Infine, in via sostanzialmente subordinata, la Regione deduce anche la violazione dell'art. 77 Cost., in quanto il decreto-legge sarebbe stato adottato, quanto alla disposizione censurata, in carenza dei presupposti di cui al parametro costituzionale.

6.– Anche in relazione a tale ricorso è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili o comunque infondate.

La difesa della Stato ritiene che il ricorso sia inammissibile per la mancanza di un'adeguata motivazione in merito all'asserita lesione delle sfere di competenza legislativa regionale e al riguardo richiama la giurisprudenza costituzionale secondo cui è possibile invocare parametri costituzionali diversi da quelli relativi al riparto delle competenze legislative soltanto quando la violazione di questi comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite.

Nel merito, la difesa dello Stato osserva che quello previsto dalla disposizione censurata è un potere straordinario riconosciuto al prefetto, rappresentante dello Stato sul territorio, nel caso in cui, all'esito dell'attività di accesso, pur non rinvenendosi elementi concreti, univoci e rilevanti per disporre lo scioglimento degli organi degli enti locali, tuttavia siano state riscontrate in relazione a uno o più settori amministrativi, anomalie e illiceità tali da determinare uno sviamento dell'attività dell'ente, nonché un'alterazione delle procedure atte a compromettere il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione e il regolare funzionamento dei servizi a essa affidati.

Pone in rilievo che l'art. 120, secondo comma, Cost., attribuisce al Governo il potere di sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni, nei casi ivi indicati, e anche la censurata disposizione, di cui all'art. 28 del decreto-legge citato, è posta a presidio di fondamentali esigenze di eguaglianza, sicurezza e legalità.

Il potere sostitutivo è attribuito al prefetto, cui è riconosciuto tradizionalmente un potere di vigilanza sull'andamento delle pubbliche amministrazioni sul territorio. È il prefetto che avvia un'interlocuzione con l'amministrazione locale interessata, un'attività di mediazione che prevede anche ogni utile supporto tecnico-amministrativo a mezzo dei propri uffici, con l'individuazione degli interventi prioritari da assumere per il risanamento dell'ente, fissando un termine per l'adozione degli stessi. Solo se il termine è disatteso, si configura l'ipotesi di nomina del commissario ad acta prevista, dunque, come extrema ratio. Di talché, non sarebbe violata in alcun modo l'autonomia dell'ente.

La difesa dello Stato osserva, poi, che la disposizione censurata non fa altro che introdurre un'ulteriore ipotesi di intervento in materia di controlli sugli organi, già disciplinata dal t.u. enti locali, agli artt. 141 e 142, i quali riguardano situazioni eccezionali derivanti da accertate gravi anomalie idonee a compromettere il regolare funzionamento e l'imparzialità delle amministrazioni locali coinvolte.

L'Avvocatura evidenzia che la disposizione censurata non contempla un intervento sugli amministratori e sull'ente locale, ma un intervento dell'autorità statale, rientrante nell'ambito delle sue competenze, qualora emergano situazioni sintomatiche di condotte gravi e reiterate e di mala gestio – condotte di cui possono essere responsabili sia gli organi di governo sia l'apparato burocratico – e si pone come clausola di chiusura dell'ordinamento. L'intervento surrogatorio del prefetto si giustifica in presenza di situazioni indicative di illiceità o di mala gestio.

7.– Con memoria depositata il 28 maggio 2019 la difesa dello Stato ha ulteriormente ribadito le proprie difese e conclusioni.

8.– Con memoria del 29 maggio 2019 anche la Regione Umbria ha ribadito le argomentazioni a sostegno delle censure svolte in ricorso.

Considerato in diritto

1.– Le Regioni Emilia-Romagna (r.r. n. 11 del 2019), Toscana (r.r. n. 17 del 2019) e Calabria (r.r. n. 18 del 2019) hanno, tra le altre, promosso, in riferimento agli artt. 3, 32 e 117, terzo comma, della Costituzione e al principio di leale collaborazione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 1, lettera a), 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, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132; disposizione questa che – modificando l'art. 9, comma 3, del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città), convertito, con modificazioni, nella legge 18 aprile 2017, n. 48 – ha inserito, dopo le parole «su cui insistono», le parole «presidi sanitari,».

Assumono le ricorrenti che l'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 cosiddetto DASPO urbano) consente che, a fronte di una delle condotte previste a presupposto della misura (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 essere colpita dal provvedimento di allontanamento proprio da quelle aree urbane su cui insistono «presidi sanitari» con conseguente lesione del suo diritto alla salute.

La sola Regione Emilia-Romagna, con lo stesso ricorso, ha promosso anche questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21-bis, commi 1 e 2, del d.l. n. 113 del 2018 in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost., per quanto concerne, come competenza legislativa residuale, la materia del commercio, «chiaramente coinvolta nel momento in cui vengono chiamate in causa le organizzazioni rappresentative degli esercenti e i gestori degli esercizi commerciali», nonché in relazione all'art. 118, terzo comma, Cost., nella parte in cui – al fine di rafforzare la tutela della sicurezza pubblica nelle vicinanze di esercizi pubblici, in un regime di collaborazione e coordinamento tra l'autorità di pubblica sicurezza e le organizzazioni degli esercenti, nel quadro di linee guida ministeriali – prevede il solo coinvolgimento della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, anziché quello della Conferenza unificata Stato-Regioni e autonomie locali.

Con ricorso depositato in data 1° febbraio 2019 (r.r. n. 10 del 2019) la Regione Umbria ha, tra le altre, promosso in riferimento agli artt. 3, 5, 23, 25, 27, 77, 97, 114, 117, secondo e terzo comma, 118, secondo e terzo comma, 119 e 120, secondo comma, Cost., nonché all'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, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 1, del d.l. n. 113 del 2018, disposizione questa che ha inserito il comma 7-bis nell'art. 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), che prevede lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o similare.

La Regione lamenta, in particolare, che l'ampiezza del potere prefettizio sostitutivo, previsto dalla disposizione censurata, in caso emergano «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 comunali e provinciali nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati», comporti, sotto plurimi profili, la lesione dell'autonomia costituzionalmente garantita degli enti locali territoriali.

2.– I giudizi aventi a oggetto le suddette disposizioni − riconducibili a una matrice unitaria, in quanto tutte contenute nel Titolo II del d.l. n. 113 del 2018, concernente la materia di sicurezza pubblica, prevenzione e contrasto al terrorismo e alla criminalità mafiosa – possono essere riuniti e trattati congiuntamente, restando riservata a separate pronunce la decisione delle questioni relative alle altre disposizioni impugnate con i medesimi ricorsi.

3.– Va esaminata innanzi tutto la questione di legittimità costituzionale avente a oggetto l'art. 21, comma 1, lettera a), del menzionato decreto-legge.

La disposizione ha inserito il riferimento ai «presidi sanitari» nel comma 3 dell'art. 9 del richiamato d.l. n. 14 del 2017, in materia di sicurezza delle città.

Il legislatore del 2017, nel contesto di un articolato intervento diretto a rafforzare la sicurezza nelle città, ha introdotto una speciale misura, mirata a tutelare anche il decoro di particolari luoghi (il cosiddetto DASPO urbano), conformandola al modello del divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono manifestazioni sportive (DASPO), regolato dall'art. 6 della legge 13 dicembre 1989, n. 401 (Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive); disposizione richiamata, in particolare, quanto al regime di convalida giudiziaria dei provvedimenti interdittivi e della ricorribilità per cassazione.

L'art. 9 del d.l. n. 14 del 2017 prende in considerazione, sanzionandola, la condotta di chi – commettendo la violazione, alternativamente, degli artt. 688 (Ubriachezza) e 726 del codice penale (Atti contrari alla pubblica decenza e turpiloquio), nonché dell'art. 29 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio), quanto all'abusivo esercizio del commercio su aree pubbliche, e dell'art. 7, comma 15-bis, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), quanto all'esercizio senza autorizzazione dell'attività di parcheggiatore o guardiamacchine – impedisce l'accessibilità e la fruizione delle infrastrutture ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale. Oltre alla sanzione amministrativa pecuniaria, l'organo accertatore può ordinare l'allontanamento dalle aree interne di tali infrastrutture (art. 9, comma 1, del d.l. n. 14 del 2017, nelle forme previste dal successivo art. 10, comma 1) e in caso di reiterazione della condotta, così sanzionata, il questore può adottare il maggiormente incisivo provvedimento di divieto di accesso a una o più delle aree suddette (art. 10, comma 2, del d.l. n. 14 del 2017).

Il comma 3 del richiamato art. 9 consente ai regolamenti di polizia urbana di individuare aree ulteriori, la cui accessibilità e fruizione possano essere parimenti presidiate dalla misura suddetta, articolata nella sanzione amministrativa e nell'ordine di allontanamento, nonché, in progressione, nel provvedimento recante il divieto di accesso. La disposizione indica la tipologia di queste aree suscettibili dell'estensione della possibilità di applicazione della misura: scuole, plessi scolastici e siti universitari, musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura o comunque interessati da consistenti flussi turistici, ovvero adibite a verde pubblico.

L'art. 21, comma 1, lettera a), del d.l. n. 113 del 2018 ha esteso questo elenco, aggiungendo i «presidi sanitari» e le «aree destinate allo svolgimento di fiere, mercati, pubblici spettacoli».

Le Regioni ricorrenti censurano tale disposizione limitatamente alla parte in cui nell'elenco suddetto è stata aggiunta la previsione dei presidi sanitari, che ora i regolamenti di polizia urbana possono includere tra le aree protette dalla misura in questione (il cosiddetto DASPO urbano).

I parametri che le Regioni ricorrenti assumono violati sono, da una parte, l'art. 32 Cost.,

congiuntamente all'art. 3 Cost., perché l'estensione della misura viola il diritto alla salute della persona che sia bisognosa di cure mediche, precludendole o comunque ostacolando la necessaria assistenza sanitaria, così assoggettandola a una misura sproporzionata e irragionevole; dall'altra parte, l'art. 117, terzo comma, Cost., e il principio di leale collaborazione, perché sarebbe lesa la competenza concorrente del legislatore regionale in materia di tutela della salute, senza peraltro la previsione di alcuna forma di leale collaborazione dello Stato con la Regione.

4.– Va innanzi tutto riconosciuta l'ammissibilità delle censure anche con riferimento ai parametri estranei al riparto di competenze legislative.

Le Regioni ricorrenti evocano anche parametri non compresi nel Titolo V della Parte seconda della Costituzione – l'art. 32 Cost. (tutte le Regioni) nonché, in connessione con quest'ultimo, l'art. 3 Cost. (la sola Regione Emilia-Romagna) – e, asserendo la ridondanza dei vizi denunciati sulle attribuzioni regionali, lamentano l'irragionevole impedimento dell'accesso ai presidi sanitari per le persone – quali quelle previste dalla disposizione censurata – che si trovino ad essere bisognevoli di cure, con conseguente compromissione del loro diritto alla salute.

Come questa Corte ha da ultimo ribadito nella coeva sentenza n. 194 del 2019, «le Regioni possono evocare parametri di legittimità costituzionale diversi da quelli che sovrintendono al riparto di competenze tra Stato e Regioni solo a due condizioni: quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a riverberarsi sulle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite […] e quando le Regioni ricorrenti abbiano sufficientemente motivato in ordine alla ridondanza della lamentata illegittimità costituzionale sul riparto delle competenze, indicando la specifica competenza che risulterebbe offesa e argomentando adeguatamente in proposito». In particolare, con riferimento allo stesso d.l. n. 113 del 2018, questa Corte ha precisato che «la ridondanza del vizio sulle competenze regionali e locali deve essere argomentata in relazione allo specifico contenuto normativo del decreto e alla idoneità dello stesso ad obbligare la Regione a esercitare le proprie attribuzioni in conformità ad una disciplina legislativa statale in contrasto con norme costituzionali».

Nella specie, la disposizione censurata riguarda l'accesso e la permanenza di determinate categorie di persone nei presidi sanitari, la cui organizzazione rientra nella competenza concorrente del legislatore regionale in materia di «tutela della salute» (art. 117, terzo comma, Cost.), e quindi essa, prevedendo la possibilità dell'ordine di allontanamento e del divieto di accesso di persone individuate in ragione di determinate condotte da esse tenute, avrebbe un'incidenza su tale competenza in quanto asseritamente imporrebbe di escludere le stesse dalle prestazioni sanitarie erogate in tali presidi.

Le Regioni ricorrenti hanno, inoltre, adeguatamente motivato in ordine alla conseguente compressione degli spazi della loro autonomia costituzionalmente garantita nella misura in cui sarebbe loro imposto, per effetto della disposizione censurata, un criterio selettivo di accesso alle prestazioni sanitarie, la cui regolamentazione rientra nella loro competenza legislativa concorrente.

Ciò assicura la ridondanza della dedotta lesione di parametri (artt. 3 e 32 Cost.) che, pur non attenendo direttamente alla competenza legislativa regionale, riguardano la tutela della salute e quindi sono ammissibili le relative censure.

5.– Nel merito, le questioni non sono fondate in riferimento ai parametri evocati, essendo possibile un'interpretazione adeguatrice, costituzionalmente orientata, della disposizione impugnata; la quale, comunque, perseguendo la finalità di 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.).

Il perseguimento degli interessi costituzionali alla sicurezza, all'ordine pubblico e alla pacifica convivenza, infatti, è affidato dalla Costituzione in via esclusiva allo Stato, mentre le Regioni possono cooperare a tal fine solo mediante misure ricomprese nelle proprie attribuzioni (ex plurimis, sentenze n. 63 del 2016 e n. 35 del 2012).

Nella fattispecie in esame l'art. 10, comma 2, del d.l. n. 14 del 2017 prevede espressamente che le modalità applicative del divieto di accesso alle aree protette devono essere compatibili con le esigenze di salute del destinatario dell'atto. Una lettura di tale disposizione orientata alla conformità ai parametri evocati (artt. 3 e 32 Cost.), comporta che tale destinatario può comunque fruire dei servizi sanitari per ragioni di cura, senza che gli sia precluso l'accesso, anche ove egli sia stato destinatario del provvedimento del questore, che per il resto gli abbia fatto divieto di accedere a tale area per ogni altra ragione.

La stessa interpretazione può adottarsi, pur in mancanza di un riferimento testuale, stante la medesima ratio sottesa all'una e all'altra misura, per delimitare l'ambito applicativo dell'ordine di allontanamento dal presidio sanitario negli stessi termini previsti per il divieto di accesso.

In ogni caso, quindi, la persona che ricorre al presidio sanitario, perché le siano erogate cure mediche (o prestazioni terapeutiche o di analisi e diagnostica), non può essere allontanata, né le può essere precluso l'accesso alla struttura, essendo il diritto alla salute prevalente sull'esigenza di decoro dell'area e di contrasto, per ragioni di sicurezza pubblica, delle condotte – tutte sanzionate solo in via amministrativa – elencate nel comma 2 dell'art. 9 del d.l. n. 14 del 2017.

La necessità di accedere alle prestazioni sanitarie, verificata dal personale del presidio, non esclude, però, 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.

Così interpretata la disposizione censurata, 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 vi è, in concreto, alcuna incidenza sull'organizzazione dei presidi sanitari, sicché non è violata la competenza regionale concorrente in materia di tutela della salute, né il principio di leale collaborazione.

6.– Va, poi, esaminata la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 21-bis, commi 1 e 2, del menzionato d.l. n. 113 del 2018, promossa dalla sola Regione Emilia-Romagna, la quale, pur non contestando la sua riferibilità alla competenza esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza (art. 117, secondo comma, lettera h, Cost.), deduce la sua incidenza sulla competenza residuale regionale in materia di commercio, che richiederebbe un coinvolgimento delle Regioni nella predisposizione delle linee guida per l'applicazione della norma in conformità del principio di leale collaborazione.

In realtà la censura investe il comma 2 dell'art. 21-bis del citato d.l. n. 113 del 2018 che prevede che sia sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali e non invece la Conferenza unificata, come dovrebbe essere secondo la Regione ricorrente.

7.– La questione è fondata.

L'art. 21-bis, comma 1, del medesimo d.l. prevede che «[a]i fini di una più efficace prevenzione di atti illegali o di situazioni di pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica all'interno e nelle immediate vicinanze degli esercizi pubblici, individuati a norma dell'articolo 86 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n.

773, con appositi accordi sottoscritti tra il prefetto e le organizzazioni maggiormente rappresentative degli esercenti possono essere individuate specifiche misure di prevenzione, basate sulla cooperazione tra i gestori degli esercizi e le Forze di polizia, cui i gestori medesimi si assoggettano, con le modalità previste dagli stessi accordi».

Si tratta di una norma ascrivibile alla materia dell'ordine pubblico e sicurezza, di competenza esclusiva statale (art. 117, primo comma, lettera h, Cost.); ciò di cui non dubita la Regione ricorrente. È in essa previsto non già un potere autoritativo del prefetto, ma un modulo convenzionale di regolazione pattizia di specifiche misure di prevenzione, non ignoto all'ordinamento giuridico che già conosce i «patti per l'attuazione della sicurezza urbana» di cui all'art. 5 del d.l. n. 14 del 2017.

Mentre per questi ultimi, che intervengono tra prefetto e sindaco, le associazioni di categoria comparativamente più rappresentative, interessate alla misura, possono solo presentare indicazioni o osservazioni, invece gli accordi contemplati dalla disposizione impugnata sono sottoscritti direttamente dalle organizzazioni maggiormente rappresentative degli esercenti e dal prefetto.

A questi accordi possono aderire individualmente i gestori degli esercizi pubblici, autorizzati con licenza ai sensi dell'art. 86 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), assoggettandosi così volontariamente al «loro puntuale e integrale rispetto» e quindi adottando le specifiche misure di prevenzione in essi convenute. Tale comportamento collaborativo è valutato – in chiave sostanzialmente di esimente o di circostanza attenuante – ai fini dell'adozione dei provvedimenti di sospensione o di revoca della licenza ove si verifichino eventi rilevanti ai sensi dell'art. 100 TULPS, quali tumulti o gravi disordini.

Gli accordi suddetti – prevede il comma 2 del citato art. 21-bis – sono adottati localmente nel rispetto delle 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.

Pur essendo l'oggetto di tali linee guida ascrivibile 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.), come già riconosciuto da questa Corte (ex plurimis, sentenza n. 98 del 2017); disciplina alla quale è connessa anche la regolamentazione dell'attività svolta negli esercizi pubblici suddetti. Ciò richiede un coinvolgimento delle Regioni, tanto più necessario se si considera 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», di cui alla lettera h) del secondo comma dell'art. 117 Cost.

La mancanza di alcun coinvolgimento della Regione nella formazione di tali linee guida costituisce quindi – come lamenta la ricorrente – lesione dei parametri evocati e comporta, in questa parte, l'illegittimità costituzionale dell'art. 21-bis, comma 2, del d. l. n. 113 del 2018.

La reductio ad legitimitatem della norma può avvenire – come richiesto dalla Regione ricorrente – 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 (art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, recante «Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali»), che, vedendo la partecipazione delle Regioni, soddisfa l'esigenza di coinvolgimento delle stesse, in conformità al principio di leale collaborazione.

7.1.– Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 21-bis, comma 2, del d.l. n. 113 del 2018, convertito, con modificazioni, nella legge n. 132 del 2018, nella parte in cui prevede «sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali» anziché «sentita la Conferenza unificata Stato-Regioni, città e autonomie locali».

8.– Vanno, infine, esaminate le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l'art. 28, comma 1, del d.l. n. 113 del 2018, promosse dalla sola Regione Umbria.

Tale disposizione ha inserito – nell'art. 143 del t.u. enti locali, che regola lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso – un nuovo comma (7-bis), oggetto delle plurime censure della ricorrente; comma la cui formulazione è la seguente: «Nell'ipotesi di cui al comma 7, qualora dalla relazione del prefetto emergano, riguardo ad uno o più settori amministrativi, 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 comunali o provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati, il prefetto, sulla base delle risultanze dell'accesso, al fine di far cessare le situazioni riscontrate e di ricondurre alla normalità l'attività amministrativa dell'ente, individua, fatti salvi i profili di rilevanza penale, i prioritari interventi di risanamento indicando gli atti da assumere, con la fissazione di un termine per l'adozione degli stessi, e fornisce ogni utile supporto tecnico-amministrativo a mezzo dei propri uffici. Decorso inutilmente il termine fissato, il prefetto assegna all'ente un ulteriore termine, non superiore a 20 giorni, per la loro adozione, scaduto il quale si sostituisce, mediante commissario ad acta, all'amministrazione inadempiente. Ai relativi oneri gli enti locali provvedono con le risorse disponibili a legislazione vigente sui propri bilanci».

9.– Giova premettere il contesto normativo di riferimento.

Nell'ambito dei controlli sugli organi disciplinati dal Capo II del Titolo VI del citato decreto legislativo, dove è regolata la fattispecie generale dello scioglimento e sospensione dei consigli comunali e provinciali (art. 141), oltre quella della rimozione o sospensione dei loro amministratori (art. 142), il successivo art. 143, in cui è inserita la disposizione censurata, prevede un'ipotesi più specifica, centrata sui fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso nella vita e nell'azione amministrativa di Comuni e Province, e ne regola il procedimento. Si tratta di una «misura governativa straordinaria di carattere sanzionatorio» che è «funzionale all'esigenza di contrasto della criminalità organizzata mafiosa o similare» (sentenza n. 182 del 2014).

L'iniziativa parte dal prefetto competente per territorio, che promuove l'accesso presso l'ente interessato e contestualmente nomina una commissione d'indagine, disponendo comunque ogni opportuno accertamento e acquisendo anche informazioni dal procuratore della Repubblica competente, il quale le comunica in deroga all'obbligo di segreto di cui all'art. 329 del codice di procedura penale, sempre che a ciò non siano di impedimento particolari esigenze di segretezza del procedimento penale.

Raccolti e valutati tutti gli elementi utili, a partire dalle conclusioni della commissione d'indagine, il prefetto, sentito il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, stila una relazione finale inviandola al Ministro dell'interno. Il quale, sulla base di tale relazione, può ritenere che emergano «concreti, univoci e rilevanti» elementi indicativi del collegamento, diretto o indiretto, con la criminalità organizzata di tipo mafioso. In tal caso, può proporre lo scioglimento del consiglio comunale o provinciale interessato all'indagine, se i collegamenti con la criminalità emergono a carico di un amministratore locale (art. 77 t.u. enti locali); scioglimento che è deliberato dal Consiglio dei ministri e disposto con decreto del Presidente della Repubblica (art. 143, comma 4).

Se, invece, sono coinvolti, non già gli amministratori locali, bensì il segretario (comunale o provinciale), il direttore generale, i dirigenti o dipendenti a qualunque titolo dell'ente locale, il Ministro dell'interno, su proposta del prefetto, adotta ogni provvedimento utile a far cessare il pregiudizio in atto e ricondurre alla normalità la vita amministrativa dell'ente, ivi inclusi provvedimenti, in senso lato cautelari, riguardanti i dipendenti suddetti (quali la sospensione dall'impiego o la destinazione ad altro ufficio o altra mansione) con obbligo di avvio del procedimento disciplinare da parte dell'ente (art. 143, comma 5).

Laddove, al contrario, non emergano «concreti, univoci e rilevanti» elementi indicativi del collegamento con la criminalità organizzata di tipo mafioso, il Ministro dell'interno emana un decreto di conclusione del procedimento, in cui dà conto degli esiti dell'attività di accertamento (art. 143, comma 7).

In tale evenienza – ossia quando dalla relazione del prefetto non risulta il presupposto per l'attivazione del potere governativo di scioglimento dei consigli comunali e provinciali, sia perché emerge che non vi sono in realtà gli ipotizzati collegamenti con la criminalità organizzata, sia perché, pur sussistendone elementi indiziari, questi non raggiungono quella soglia di affidabilità probatoria tale da qualificarli «concreti, univoci e rilevanti» – il procedimento si conclude con una sorta di provvedimento di non luogo a procedere oltre, senza pertanto attivare la fase deliberativa finale mirata allo scioglimento del consiglio comunale o provinciale, interessato dall'iniziativa prefettizia: è adottato dal Ministro dell'interno un decreto motivato di conclusione (e quindi chiusura) del procedimento.

10.– È qui che si inserisce la disposizione impugnata.

All'esito del procedimento previsto dai primi sette commi dell'art. 143, di cui si è detto sopra, si innesta in sequenza, senza soluzione di continuità, la nuova misura introdotta (comma 7-bis). L'esito negativo di tale procedimento costituisce il primo presupposto di avvio di un distinto, ma collegato, subprocedimento mirato all'attivazione di poteri sostitutivi del prefetto sugli atti dell'ente locale. L'esordio del comma 7-bis rende manifesto tale collegamento sequenziale prevedendo che questo subprocedimento può essere attivato «[n]ell'ipotesi di cui al comma 7», ossia nell'ipotesi di insussistenza del presupposto per lo scioglimento del consiglio comunale o provinciale (comma 1) ovvero per l'adozione di provvedimenti, correttivi dell'azione dell'ente e sanzionatori, in senso lato, dei dipendenti coinvolti nell'infiltrazione di tipo mafioso (comma 5).

La finalità del legislatore traspare proprio da questa singolare collocazione della disposizione censurata come appendice del procedimento regolato dai primi sette commi dell'art. 143 t.u. enti locali.

Può accadere, in effetti, che il collegamento di amministratori (o dipendenti) di enti locali con la criminalità di tipo mafioso, che altera l'attività e la gestione dell'ente locale, pregiudicandola, si presenti senza raggiungere proprio l'evidenza di «concreti, univoci e rilevanti elementi», ma abbia comunque comportato una riscontrata mala gestio dell'ente.

Può ricordarsi che la formulazione originaria della norma che ha preceduto l'art. 143 – ossia l'art. 15-bis della legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale) – prevedeva la possibilità di scioglimento di consigli comunali e provinciali, sempre in ragione di collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata, ma sulla base solo dell'emersione di «elementi» non meglio qualificati. Questa Corte (sentenza n. 103 del 1993) ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento a plurimi parametri, indicando, in sostanza, un'interpretazione adeguatrice della norma, nel senso che questa «rend[e] possibile lo straordinario potere di scioglimento solo in presenza di situazioni di fatto evidenti e quindi necessariamente suffragate da obiettive

risultanze che rendano attendibili le ipotesi di collusioni anche indirette degli organi elettivi con la criminalità organizzata».

Successivamente il legislatore, nel riformulare la disposizione, attualmente recata dall'art. 143 t.u. enti locali, tenendo conto della pronuncia di questa Corte, ha prescritto che gli elementi indicativi dei collegamenti con la criminalità organizzata di tipo mafioso siano «concreti, univoci e rilevanti».

Tale rigoroso presupposto è richiesto proprio perché risulta essere particolarmente incisivo e drastico l'esercizio del potere governativo di scioglimento del consiglio comunale o provinciale, espressione della volontà popolare, presidiata da garanzia costituzionale.

Ma, tra la misura estrema dello scioglimento del consiglio comunale o provinciale (del comma 1 dell'art. 143) e la dismissione dell'iniziativa di controllo mediante il decreto di conclusione del procedimento (del successivo comma 7), non era previsto, a valle di quest'ultimo, uno sbocco intermedio, meno invasivo, con la previsione di una misura non incidente sugli organi, ma riguardante solo l'attività dell'ente volta a promuovere, intanto, la correzione della eventuale mala gestio di quest'ultimo, in ipotesi causata da possibili infiltrazioni della criminalità organizzata.

Invero vi era – e vi è – in generale, l'art. 135 t.u. enti locali che, in caso di tentativi di infiltrazioni di tipo mafioso nelle attività dell'ente locale, prevede già un potere del prefetto, che però è solo di iniziativa, perché può richiedere ai competenti organi statali e regionali gli interventi di controllo e sostitutivi previsti dalla legge; interventi in ipotesi già attivati proprio con il procedimento di cui al suddetto art. 143, ma sfociati nel decreto di conclusione del procedimento di cui al comma 7 della medesima disposizione.

Il legislatore, allora, si è fatto carico di questa ritenuta non piena adeguatezza degli strumenti di contrasto della criminalità organizzata di tipo mafioso e ha introdotto la disposizione censurata nel tentativo di costruire uno strumento correttivo meno invasivo dello scioglimento dei consigli comunali e provinciali, nonché più duttile degli ordinari interventi sostitutivi.

Ma ciò ha fatto disegnando 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.

11.– Tutto ciò premesso, va preliminarmente ritenuta l'ammissibilità delle censure che riguardano la dedotta violazione dell'autonomia costituzionalmente garantita degli enti locali territoriali.

In generale, le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale (sentenze n. 220 del 2013, n. 311 del 2012 e n. 298 del 2009). Questa Corte, infatti, ha più volte affermato che tale legittimazione sussiste in capo alle Regioni, in quanto «la stretta connessione […] tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali» (sentenze n. 169 e n. 95 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 196 del 2004).

Va pertanto ulteriormente ribadita la possibilità, per la Regione, di impugnare la legge statale per dedotta violazione di attribuzioni costituzionalmente garantite degli enti locali territoriali (sentenze n. 261 del 2017 e n. 29 del 2016).

Parimenti ammissibile – in disparte gli altri parametri non appartenenti al titolo V della seconda parte della Costituzione che, come si dirà, risulteranno assorbiti – è la censura di violazione dell'art. 97, secondo comma, Cost. sotto il profilo del buon andamento della pubblica amministrazione, che include anche il principio di legalità dell'azione amministrativa (sentenza n. 115 del 2011), stante l'evidente incidenza sull'autonomia costituzionalmente garantita degli enti locali territoriali. La disposizione censurata infatti, prevedendo che il prefetto indica gli «atti da assumere» quali «prioritari interventi di risanamento», afferisce proprio alla regolamentazione dell'azione amministrativa dell'ente.

12.– Nel merito, le questioni sono fondate.

13.– Va considerato innanzi tutto che la disposizione censurata affianca, al presupposto negativo della mancanza di «concreti, univoci e rilevanti» elementi su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso, un presupposto positivo: il riscontro di «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 comunali o provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati».

Entrambi questi presupposti devono sussistere, senza però che il dato testuale della disposizione evidenzi, in realtà, alcuna connessione logica o causale tra loro, che non sia la loro mera sequenzialità temporale.

Situazioni analoghe, se emerse in un contesto diverso, quale in ipotesi quello del controllo sugli atti dell'ente locale, secondo le disposizioni previste dal Capo I del Titolo VI del t.u. enti locali, sarebbero fuori dall'ambito applicativo della disposizione censurata e non consentirebbero l'esercizio del potere sostitutivo prefettizio in esame. Ciò appare inspiegabile, tanto più che è prevista, in termini generali, la fattispecie di «gravi e persistenti violazioni di legge», anche al di fuori dell'ipotesi di collegamenti con la criminalità organizzata di tipo mafioso, che già rende attivabile una misura di contrasto, quale l'ordinario procedimento di scioglimento e sospensione dei consigli comunali e provinciali di cui all'art. 141 t.u. enti locali, con specifiche garanzie.

A ciò si aggiunge l'assoluta genericità della definizione di tale presupposto positivo del potere sostitutivo introdotto dalla disposizione censurata.

Essendo già previsto dal t.u. enti locali – oltre al potere sostitutivo del Governo in determinate circostanze (art. 137) – anche un generale potere di annullamento straordinario con cui il Governo si sostituisce agli organi degli enti locali in caso di «atti […] viziati di illegittimità» (art. 138), le «condotte illecite gravi e reiterate», di cui al censurato comma 7-bis dell'art. 143, non possono consistere soltanto in meri atti illegittimi, per i quali è già previsto un rimedio in chiave di potere sostitutivo. Occorre qualcosa di più, che però la disposizione censurata non solo non specifica, ma neppure espressamente richiede.

Il riferimento a «condotte illecite gravi e reiterate», se inteso come riguardante fatti penalmente rilevanti di amministratori dell'ente locale o di dipendenti dello stesso, sarebbe comunque ampiamente generico se comparato a quello del primo comma dell'art. 143, il quale evoca chiaramente una fattispecie penale ben specifica: il reato di associazione a delinquere di tipo mafioso di cui all'art. 416-bis cod. pen.

Né tale presupposto di fatto risulta meglio definito dalle conseguenze che da tali «condotte illecite gravi e reiterate» devono derivare. È richiesto infatti che esse siano tali da comportare «un'alterazione delle procedure e da compromettere il buon andamento e l'imparzialità delle amministrazioni comunali o provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi»; formulazione questa pur sempre generica e che non aggiunge nulla alla definizione del

presupposto, se sol si consideri che ogni condotta illecita, grave e reiterata, non può che incidere negativamente ex se sul buon andamento dell'attività dell'ente.

Alla genericità del presupposto per l'attivazione del potere sostitutivo del prefetto si aggiunge la vaghezza del livello indiziario degli elementi emersi nell'attività di accertamento di cui al comma 3 dell'art. 143. Mentre per l'attivazione del potere di scioglimento del consiglio comunale o provinciale occorre che tali elementi, su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso, raggiungano un livello di coerenza e significatività tali da poterli qualificare come «concreti, univoci e rilevanti» (art. 143, comma 1, t.u. enti locali), invece, quanto alle «condotte illecite gravi e reiterate», di cui al comma 7-bis impugnato, è sufficiente che risultino mere «situazioni sintomatiche».

Nel complesso, quindi, il presupposto positivo del potere sostitutivo prefettizio è disegnato dalla disposizione censurata in termini vaghi, ampiamente discrezionali e certamente assai meno definiti di quelli del potere governativo di scioglimento dei consigli comunali e provinciali, pur essendo il primo agganciato a quest'ultimo come occasionale appendice procedimentale.

14.– Inoltre, la disposizione censurata assegna allo stesso prefetto, che ritenga sussistere una situazione di mala gestio dell'ente, non già un potere d'impulso e sollecitatorio dell'adempimento di obblighi di legge (come, ad esempio, nel procedimento che può condurre alla deliberazione dello stato di dissesto dell'ente: art. 243-quater, comma 7, t.u. enti locali), bensì quello ben più incisivo della diretta individuazione, ampiamente discrezionale, di «prioritari interventi di risanamento» da cui sorge, per l'ente locale, l'obbligo di conformazione. È quest'obbligo – non preesistente nella legge, ma sorto ad hoc per determinazione del prefetto – che poi, ove non adempiuto dall'ente, facoltizza l'esercizio del potere sostitutivo mediante commissario ad acta.

L'insufficiente determinazione del presupposto del potere sostitutivo risulta così aggravata dalla latitudine del suo contenuto atipico e indifferenziato, mentre – ha affermato questa Corte (sentenza n. 115 del 2011) – ogni potere amministrativo deve essere «determinato nel contenuto e nelle modalità, in modo da mantenere costantemente una, pur elastica, copertura legislativa dell'azione amministrativa».

Tutto ciò inficia irrimediabilmente la compatibilità di tale potere sostitutivo extra ordinem, in primo luogo, con il principio di legalità dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), nonché con l'autonomia costituzionalmente garantita che la Repubblica promuove e riconosce agli enti locali territoriali (art. 5 Cost.); autonomia anche recentemente richiamata da questa Corte (sentenze n. 33 e n. 29 del 2019).

L'enunciazione dell'art. 114, secondo comma, Cost., secondo cui Comuni, Province e Città metropolitane sono enti autonomi con «propri statuti, poteri e funzioni», si salda con il riconoscimento della titolarità di «funzioni amministrative proprie» (art. 118, secondo comma, Cost.) e della potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite (art. 117, sesto comma, Cost.), nonché con l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa (art. 119, primo comma, Cost.). Tale complessiva garanzia costituzionale di autonomia risulta accentuata dopo la riforma costituzionale del 2001 – ispirata a un «largo decentramento di funzioni» (sentenza n. 44 del 2014) – la quale, tra l'altro, più non prevede il controllo preventivo di legittimità, e talora di merito, sugli atti degli enti locali, essendo stato abrogato l'art. 130 Cost. dall'art. 9, comma 2, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

15.– Da ultimo, ma non con minor rilievo, c'è da considerare che il potere sostitutivo introdotto dalla disposizione censurata – essendo previsto con un'incidenza nell'attività

dell'ente locale tendenzialmente molto ampia, stante che l'individuazione da parte del prefetto di «prioritari interventi di risanamento» non è limitata ad attività vincolata per legge e non discrezionale – avrebbe dovuto essere rispettoso 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. Questa Corte, con riferimento a tale parametro, ha affermato che «[l]a previsione del potere sostitutivo fa […] sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze» (sentenza n. 236 del 2004) e quindi occorre che tale potere sia rispettoso delle autonomie locali. È lo stesso art. 120, secondo comma, Cost. a prevedere l'intervento sostitutivo del Governo, implicante l'assunzione di responsabilità politica del potere esecutivo, quando vi è, in particolare, un'esigenza di «tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica» dell'ordinamento. Ha affermato questa Corte (sentenza n. 43 del 2004) che «[l]a Costituzione ha voluto […] che, a prescindere dal riparto delle competenze amministrative, come attuato dalle leggi statali e regionali nelle diverse materie, fosse sempre possibile un intervento sostitutivo del Governo per garantire tali interessi essenziali». Si è ritenuto, ad esempio, che la protratta inerzia degli enti locali «giustifica la previsione di un potere sostitutivo, che consenta un intervento di organi centrali a salvaguardia di interessi generali ed unitari» (sentenza n. 44 del 2014), mentre è il prefetto che rileva la mancata attuazione da parte dell'ente locale di quanto prescritto dalla legge; potere «attribuito al Prefetto che lo esercita senza margini di discrezionalità» (ancora, la sentenza n. 44 del 2014).

Lo stesso t.u. enti locali, del resto, assegna al Governo il potere sostitutivo in plurime fattispecie di maggiore incidenza nell'autonomia dell'ente locale, quali quelle 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 finanche per gravi motivi di ordine pubblico (art. 142). Mentre il prefetto può sostituirsi in fattispecie più limitate e circoscritte, come in caso di inosservanza degli obblighi di convocazione del consiglio (art. 39) o di inerzia del sindaco nell'esercizio di funzioni statali (art. 54) ovvero, in via solo provvisoria, per motivi di grave e urgente necessità nei procedimenti di cui agli artt. 141, 142 e 143.

Insomma, 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).

La garanzia costituzionale di autonomia degli enti locali territoriali (Comuni, Province e Città metropolitane) richiede non solo che i presupposti di tali poteri sostitutivi, incidenti nell'attività dell'ente, siano sufficientemente determinati dalla legge, ma anche che l'eventuale sostituzione a organi dell'ente rispetti il canone dell'art. 120, secondo comma, Cost., integrato dalla norma di attuazione di cui all'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), sull'assunzione a livello governativo della responsabilità per l'esercizio di tali poteri.

Invece, la disposizione censurata lascia l'esercizio di un potere sostitutivo, che si è visto essere ampiamente discrezionale, al livello meramente amministrativo dei poteri del prefetto, senza alcun coinvolgimento del Governo (come nell'ipotesi del comma 1 dell'art. 143) e neppure del Ministro dell'interno (come nell'ipotesi del comma 5 della stessa disposizione).

Risulta, quindi, violato anche tale parametro, parimenti evocato dalla Regione ricorrente.

16.– Le considerazioni finora esposte convergono nel far ritenere la norma censurata essere viziata di illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 5, 97, secondo comma, 114, 118, secondo comma, e 120, secondo comma, Cost.

Rimane ovviamente 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.

In conclusione – assorbiti gli altri parametri indicati dalla Regione ricorrente – va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 28, comma 1, del d.l. n. 113 del 2018, convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 21-bis, comma 2, 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, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, nella parte in cui prevede «sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali», anziché «sentita la Conferenza unificata Stato-regioni, città e autonomie locali»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 28, comma 1, del d.l. n. 113 del 2018, convertito, con modificazioni, nella legge n. 132 del 2018;

3) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 1, lettera a), del d.l. n. 113 del 2018, convertito, con modificazioni, nella legge n. 132 del 2018, promosse, con i ricorsi indicati in epigrafe, rispettivamente dalla Regione Emilia-Romagna in riferimento agli artt. 3 e 32 della Costituzione, dalla Regione Toscana in riferimento agli artt. 32 e 117, terzo comma, Cost., e dalla Regione Calabria in riferimento agli artt. 32 e 117, terzo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Giovanni AMOROSO, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 luglio 2019.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

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.