

Sentenza: n. 226 del 24 giugno 2010

Materia: Sicurezza pubblica

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117 comma secondo lett. h), comma quarto e sesto, Cost.

Ricorrenti: Regioni Toscana, Emilia-Romagna, Umbria

Oggetto: legge dello Stato 15 luglio 2009, n. 94 “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica”

Esito:

illegittimità costituzionale dell’art. 3, comma 40, della legge 15 luglio 2009, n. 94 “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica” limitatamente alle parole “ovvero situazioni di disagio sociale”

infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell’art. 3, commi 41, 42 e 43, della medesima legge 15 luglio 2009, n. 94, promosse dalle Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Umbria,

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

La Corte riunisce per la decisione i giudizi promossi con tre distinti ricorsi dalle regioni Regione Toscana, Emilia Romagna ed Umbria in quanto sollevano questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto le medesime norme e basate su censure in larga parte analoghe.

Le disposizioni impugnate dalle ricorrenti sono i commi 40, 41, 42 e 43 della legge 15 luglio 2009, n. 94 “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica” che regolano la collaborazione di associazioni di privati cittadini alla tutela della sicurezza urbana e alla prevenzione di situazioni di disagio sociale.

In particolare, il comma 40 del citato articolo prevede che «i sindaci, previa intesa con il prefetto, possono avvalersi della collaborazione di cittadini non armati al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale».

Il comma 41 stabilisce che le predette associazioni «sono iscritte in apposito elenco tenuto a cura del prefetto, previa verifica da parte dello stesso, sentito il comitato provinciale per l’ordine e la sicurezza pubblica, dei requisiti necessari previsti dal decreto di cui al comma 43», e demanda allo stesso prefetto di provvedere «al loro periodico monitoraggio, informando dei risultati il comitato».

Il comma 42 precisa ulteriormente che «tra le associazioni iscritte nell’elenco di cui al comma 41 i sindaci si avvalgono, in via prioritaria, di quelle costituite tra gli appartenenti, in congedo, alle Forze dell’ordine, alle Forze armate e agli altri Corpi dello Stato», aggiungendo che «le associazioni diverse da queste ultime

sono iscritte negli elenchi solo se non siano destinatarie, a nessun titolo, di risorse economiche a carico della finanza pubblica».

Da ultimo, il comma 43 attribuisce ad un decreto del Ministro dell'interno, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, il compito di determinare gli ambiti operativi delle disposizioni di cui ai commi 40 e 41, nonché i requisiti per l'iscrizione e le modalità di tenuta degli elenchi.

Ad avviso delle ricorrenti le suddette norme risulterebbero invasive delle competenze legislative regionali, dettando una disciplina esorbitante dall'ambito della materia ordine pubblico e sicurezza di competenza legislativa statale esclusiva ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. h) della Cost., materia che secondo un consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale, sarebbe da ritenersi circoscritta alle sole misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico.

Il generico concetto di «sicurezza urbana» si presterebbe, infatti, a ricomprendere interventi - quali quelli volti a migliorare le condizioni di vivibilità dei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale - che esulano dal predetto ambito, per ricadere nel campo della «polizia amministrativa locale», di competenza legislativa esclusiva regionale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera h), e quarto comma, Cost.; mentre la formula «disagio sociale» evocherebbe un'ampia gamma di situazioni di emarginazione, di varia matrice eziologica, che richiedono interventi inquadrabili nella materia delle «politiche sociali», anch'essa di competenza regionale esclusiva ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost.

Gli evidenziati profili di incostituzionalità si riverbererebbero sulle disposizioni di cui ai commi successivi dello stesso art. 3: disposizioni che, per un verso, attribuiscono al prefetto il compito di tenere l'elenco in cui le associazioni di volontari debbono essere iscritte, di verificare la sussistenza dei requisiti per l'iscrizione, sentito il parere del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, e di monitorare periodicamente le associazioni stesse (comma 41); e, per altro verso, stabiliscono che i sindaci debbano avvalersi, prioritariamente, delle associazioni costituite tra gli appartenenti, in congedo, «alle Forze dell'ordine, alle Forze armate e agli altri Corpi dello Stato», ed escludono che associazioni diverse da queste ultime possano essere iscritte negli elenchi ove destinatarie, a qualunque titolo, «di risorse economiche a carico della finanza pubblica» (comma 42). In materia di polizia amministrativa locale e di politiche sociali, la fissazione delle regole in questione non potrebbe, infatti, che competere alle Regioni.

Le citate disposizioni di cui ai commi 40, 41 e 42 risulterebbero illegittime anche sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione, giacché, pur incidendo su ambiti nei quali le competenze statali e regionali si intersecano, non prevedono alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni.

Da ultimo il comma 43 nel rimettere ad un decreto del Ministro dell'interno il compito di determinare gli ambiti operativi delle disposizioni di cui ai commi 40 e 41, violerebbe, oltre al quarto, anche il sesto comma dell'art. 117 cost. prevedendo un competenza regolamentare statale in materia di competenza legislativa regionale.

In merito al comma 40 dell'art. 3 della legge n. 94 del 2009, la Corte ha ritenuto la questione di costituzionalità fondata, con le argomentazioni che seguono.

La facoltà di avvalersi di gruppi di osservatori privati volontari (cosiddette «ronde») per il controllo del territorio rappresenta un ulteriore strumento offerto ai Sindaci, a fini di salvaguardia della sicurezza urbana, dai tre provvedimenti legislativi statali, recanti misure in materia di sicurezza pubblica, intervenuti, in rapida successione, a cavallo degli anni 2008-2009 (cosiddetti «pacchetti sicurezza»).

Esso si affianca, infatti, al potere dei Sindaci di adottare, nella veste di ufficiali del Governo, provvedimenti, «anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano [...] la sicurezza urbana», in base al comma 4 dell'art. 54 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), come modificato dall'art. 6 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica). Nell'occasione, il legislatore ha demandato ad un decreto del Ministro dell'interno - d.m. 5 agosto 2008 - la determinazione dell'ambito applicativo della suddetta disposizione, con particolare riguardo, tra l'altro, alla definizione del concetto di «sicurezza urbana» (art. 54, comma 4-bis, del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato); detto decreto è stato scrutinato dalla Corte, la quale ha escluso la denunciata lesione delle competenze provinciali (sentenza n. 196 del 2009).

Lo strumento in esame si aggiunge alla possibilità, per i Comuni, di utilizzare sistemi di videosorveglianza «per la tutela della sicurezza urbana», secondo quanto è stabilito dall'art. 6, comma 7, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38 (costituente il secondo dei provvedimenti legislativi in questione).

Ciò premesso, la Corte nell'esaminare le argomentazioni prospettate dalle regioni ricorrenti, individua il fulcro delle questioni sollevate nella valenza delle formule «sicurezza urbana» e «situazioni di disagio sociale», che compaiono nel comma 40 dell'art. 3 della legge da ultimo citata a fini di identificazione dell'oggetto delle attività cui le associazioni di volontari sono chiamate («i sindaci, previa intesa con il prefetto, possono avvalersi della collaborazione di associazioni tra cittadini non armati al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale»). In particolare, si tratta di stabilire, a parere della Corte, se dette formule individuino o meno ambiti d'intervento inquadrabili nella materia «ordine pubblico e sicurezza», demandata alla legislazione esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.: materia che - in contrapposizione alla «polizia amministrativa locale», da essa espressamente esclusa - deve essere intesa, secondo la costante giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 129/2009, 237 e 222 del 2006, 383 e 95 del 2005, 428 del 2004)) in termini restrittivi, ossia come relativa alle sole misure inerenti alla prevenzione dei reati e alla tutela dei primari interessi pubblici sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza della comunità nazionale. La Corte ha dato una risposta differenziata in rapporto alle due locuzioni.

Per quanto concerne il concetto di “sicurezza urbana”, la Corte ha ritenuto il disposto della norma impugnata non in contrasto con la previsione costituzionale.

La Corte ha ricordato che ha già avuto modo di pronunciarsi sul d.m. 5 agosto 2008 di applicazione del cui art. 1 ha identificato la nozione di «sicurezza urbana» in «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», ritenendo che il decreto in questione abbia comunque ad oggetto esclusivamente la tutela della sicurezza pubblica, intesa come attività di prevenzione e repressione dei reati. In tale direzione, si sono valorizzati sia la titolazione del d.l. n. 92 del 2008 (che si riferisce appunto alla «sicurezza pubblica»); sia il richiamo, contenuto nelle premesse del decreto, come fondamento giuridico dello stesso, all’art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., sia, ancora, la circostanza che, sempre nelle premesse, il decreto escluda espressamente dal proprio ambito di riferimento la polizia amministrativa locale. Di qui, dunque, la conclusione che 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 delle funzioni di polizia amministrativa nelle materie di competenza delle Regioni e delle Province autonome (sentenza n. 196 del 2009).

Alla stessa conclusione si deve pervenire con riguardo al concetto di «sicurezza urbana» che figura nella norma legislativa statale impugnata, risultando anche più numerosi e stringenti gli argomenti in tale senso. Viene evidenziato il collegamento sistematico tra il comma 40 dell’art. 3 della legge n. 94 e l’art. 54, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000 e la logica conseguenza che il concetto di «sicurezza urbana» debba avere l’identica valenza nei due casi: cioè quella che, in rapporto ai provvedimenti previsti dal testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, la citata sentenza n. 196 del 2009 ha già ritenuto non esorbitante dalla previsione dell’art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.

La Corte perviene ad una conclusione diversa invece per quanto riguarda il riferimento alle “situazioni di disagio sociale”.

Nella sua genericità, la formula «disagio sociale» si presta infatti ad abbracciare una vasta platea di ipotesi di emarginazione o di difficoltà di inserimento dell’individuo nel tessuto sociale, derivanti dalle più varie cause (condizioni economiche, di salute, età, rapporti familiari e altre): situazioni, che reclamano interventi ispirati a finalità di politica sociale, riconducibili segnatamente alla materia dei «servizi sociali». Per reiterata affermazione della stessa Corte, tale materia, appartenente alla competenza legislativa regionale residua, infatti, il complesso delle attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario.

Il comma 40 dell'art. 3 deve essere pertanto dichiarato illegittimo per contrasto con l'art. 117, quarto comma, Cost., limitatamente alle parole "ovvero di disagio sociale".

In relazione alla presunta violazione dell'art. 118, comma terzo, Cost., lamentata dalle regioni Emilia-Romagna e Umbria, la Corte Costituzionale ha escluso - una volta circoscritta l'attività delle associazioni di volontari alla segnalazione dei soli eventi pericolosi per la sicurezza urbana, intesa nei sensi dianzi indicati - che il legislatore statale sia tenuto comunque a prevedere forme di coordinamento di tale attività con la disciplina della polizia amministrativa locale. L'art. 118, terzo comma, Cost. prevede una riserva di legge statale ai fini della disciplina di forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'art. 117 (immigrazione, ordine pubblico e sicurezza), ma non implica che qualunque legge dello Stato che contenga disposizioni riferibili a tali materie debba sempre e comunque provvedere in tal senso.

Le restanti questioni, concernenti i commi 41, 42 e 43 della legge n. 94 del 2009 sono ritenute dalla Corte prive di fondamento. La lesione del riparto costituzionale delle competenze deriva, infatti, esclusivamente dalla eccessiva ampiezza della previsione del comma 40. La declaratoria di illegittimità costituzionale parziale di essa, riconducendo l'attività delle associazioni di volontari, di cui il sindaco può avvalersi, nel perimetro della materia «ordine pubblico e sicurezza», di competenza esclusiva statale, rende la disciplina complementare recata dai commi successivi non incompatibile con i parametri costituzionali evocati, senza necessità di ulteriori interventi.