

## SENTENZA N. 115 DEL 2011

### LA CORTE COSTITUZIONALE LIMITA I POTERI DEI SINDACI

#### **Gli ordini alla forza pubblica potranno essere impartiti soltanto in casi urgenti**

Si presenta come una rilevante novità in materia amministrativa la recentissima sentenza della Corte Costituzionale n. 115 dello scorso 4 aprile. La pronuncia rivisita l'alveo dei poteri dei sindaci in materia di ordine pubblico e sicurezza, stabilendone una limitazione rispetto alle originarie previsioni del decreto legislativo n. 267 del 18 agosto 2000, Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, come sostituito dall'art. 6 del decreto legge 23 maggio 2008, n. 92, recante Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica<sup>1</sup>, nella parte in cui consente che il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotti provvedimenti a «*contenuto normativo ed efficacia a tempo indeterminato*», al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minaccino la sicurezza urbana, “anche” fuori dai casi di contingibilità e urgenza.

La Corte si è pronunciata a seguito della questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale<sup>2</sup> dal TAR Veneto con ordinanza del 22 marzo 2010<sup>3</sup> con riferimento all'art. 54 del

---

<sup>1</sup> Convertito con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 luglio 2008, n. 125.

<sup>2</sup> Ossia, nel corso di altro giudizio.

<sup>3</sup> Nel dettaglio, precisiamo che nel giudizio principale, introdotto dall'associazione onlus “Razziso Stop”, era censurato un provvedimento sindacale con cui si era fatto divieto di “accattonaggio” in vaste zone del territorio comunale, prevedendo in caso di trasgressione del divieto, una sanzione pecuniaria. In particolare, veniva vietata la richiesta di denaro in luoghi pubblici, con riferimento alle forme di mendicizia. Il suddetto provvedimento, ad avviso dell'associazione, veniva emanato in

menzionato decreto n. 267/2000 rispetto a diverse e numerose disposizioni costituzionali. Tale norma recita: *«Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana»*. In particolare, la norma indicata sarebbe illegittima, ad avviso del Tribunale Amministrativo, *«nella parte in cui ha inserito la congiunzione “anche” prima delle parole “contingibili e urgenti”»*.

Il TAR Veneto, lamenta anzitutto la illegittimità costituzionale dell'art. 54 rispetto alle norme di cui agli artt. 23, 70, 76, 77, 97 e 117 della Costituzione, contenenti l'espressione dei principi di legalità, tipicità, e delimitazione della discrezionalità, sulla base dei quali il potere di adottare disposizioni derogatorie rispetto alle norme vigenti in una data materia in capo ad un organo monocratico, quale il sindaco appunto, sarebbe legittimamente esercitato soltanto in una situazione di contingibilità ed urgenza. Ad avviso del Tribunale Amministrativo Regionale, la violazione si concretizzerebbe in relazione agli artt. 3<sup>4</sup>, 23<sup>5</sup> e 97<sup>6</sup> della Costituzione, che pongono il principio della riserva di

---

difetto dei presupposti di contingibilità ed urgenza che legittimerebbero un sindaco alla sua adozione.

<sup>4</sup> Contenente il cosiddetto Principio di Uguaglianza: *«Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese»*.

<sup>5</sup> Articolo che recita che *«Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge»*.

<sup>6</sup> L'art. 97 è del seguente tenore letterale: *«I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione»*.

legge e quello di legalità sostanziale in materia di sanzioni amministrative. L'affermazione del TAR è suffragata dall'assunto secondo il quale, il potere del sindaco, configuratosi nel caso di specie come discrezionale ed "illimitato", vada ad incidere sulla libertà dei singoli.

In secondo luogo, si era lamentata la violazione degli artt. 13, 16, 17 e 41 della Costituzione, i quali esprimono riserve di legge a tutela dei diritti e libertà fondamentali della persona<sup>7</sup>, i quali risulterebbero compressi da parte di provvedimenti non aventi rango di legge. Inoltre, veniva sostenuta la violazione dell'art. 117, assumendo l'invasione della competenza legislativa regionale, nonché degli artt. 2 e 3, in quanto il provvedimento oggetto di contestazione avrebbe irragionevolmente differenziato i comportamenti dei singoli rispetto a determinati ambiti territoriali.

Ma il Tribunale è stato ancora più dettagliato, lamentando la violazione delle disposizioni costituzionali in materia di pluralismo, asserendo l'avvenuta deroga delle competenze dell'assemblea comunale elettiva, anche in materia di polizia urbana, ed infine contestando la vastità e l'indeterminatezza dei poteri attribuiti al sindaco, tali da determinare una eccessiva dilatazione della sua discrezionalità.

---

*Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari. Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge».*

<sup>7</sup> Nell'ordine, la libertà personale, la libertà di soggiorno e di circolazione, la libertà di riunione, ed infine in materia di iniziativa economica.

Di un arduo compito è stata dunque investita la Corte Costituzionale, chiamata a pronunciarsi relativamente alla presunta illegittimità costituzionale di una nora, in rapporto a numerose disposizioni della nostra “Carta Fondamentale”<sup>8</sup>.

Ad avviso della Corte, la questione di legittimità sollevata è fondata, ed ordinanze derogatorie alla normativa ordinaria, emanate dalle autorità amministrative munite di tale potere, sono consentite soltanto sul presupposto dell’urgenza e a fronte della temporaneità dei loro effetti<sup>9</sup>, elementi difettanti nel caso di specie, nonché a tutela di esigenze di incolumità pubblica e sicurezza urbana<sup>10</sup>.

La Corte ha poi ritenuto che, conformemente ad un consolidato orientamento dalla stessa espresso, ogni conferimento di poteri amministrativi debba avvenire in conformità al principio di legalità sostanziale, che non ammette “l’assoluta indeterminatezza” dei poteri medesimi, la quale porterebbe ad una totale libertà dell’organo emanante, contrastante con la necessità di una determinazione di contenuti e modalità.

In accoglimento di quanto prospettato dal TAR, in aggiunta, la Corte concorda in merito all’incidenza del provvedimento impugnato sulla sfera generale della libertà dei singoli e delle comunità amministrate, in quanto pone prescrizioni di comportamento che sono tali da restringerla illegittimamente, in contrasto con l’art. 23 della Carta

---

<sup>8</sup> Per completezza dell’esposizione, si precisa che il Comune interessato si costituiva nel giudizio amministrativo lamentando l’inammissibilità del ricorso, ma l’istanza veniva rigettata. Diversamente, trovava accoglimento la domanda dell’associazione ricorrente di sospendere in via cautelare gli effetti del gravato provvedimento.

<sup>9</sup> Cfr. sent. della Corte Costituzionale n. 127 del 1995, n. 418 del 1992, n. 32 del 1991, ecc...

<sup>10</sup> A tal proposito vedi la pronuncia della Corte Costituzionale n. 196 del 2009.

Costituzionale. La Corte si era già infatti espressa in passato in merito all'interpretazione corretta di tale disposizione, ritenendo che la legge che attribuisce ad un ente il potere di imporre una prestazione non lasci all'arbitrio dello stesso la determinazione della prestazione stessa<sup>11</sup>, e precisando che l'imposizione coattiva di obblighi di non fare rientra nel concetto di "prestazione", in quanto imponendo l'omissione di un comportamento altrimenti riconducibile alla sfera del legalmente lecito, è anch'essa restrittiva della libertà dei cittadini<sup>12</sup>.

Inoltre, confermata la lesione dell'art. 97 della Costituzione in materia di imparzialità di agire amministrativo, non garantita nel caso di specie *ab initio* da una legge posta a fondamento del potere sindacale di ordinanza. Ed in connessione con tale ultima asserita violazione, è stato altresì rilevato il contrasto con l'art. 3, in quanto l'assenza di una solida base legislativa, ledendo l'imparzialità, lede anche l'uguaglianza dei cittadini, in quanto i loro comportamenti potrebbero venire ritenuti leciti o illeciti a seconda delle frazioni del territorio nazionale rappresentate dagli ambiti di competenza dei sindaci. Con riferimento all'ordinanza gravata, l'autorità amministrativa si è ritenuta legittimata ad operare restrizioni diverse e variegate, frutto di valutazioni molteplici e non riconducibili ad una matrice legislativa unitaria.

---

<sup>11</sup> A tal specifico riguardo, si veda l'orientamento della Corte espresso nelle sentenze n. 4 del 1957, e n. 190 del 2007.

<sup>12</sup> In proposito, vedasi la sentenza della Corte Costituzionale n. 290 del 1987, ed il decreto del Ministero dell'Interno del 5 agosto 2008 in materia di Incolumità pubblica e sicurezza urbana.



Ritenuta costituzionalmente illegittima, in conclusione, la presenza della parola “anche” all’interno dell’art. 54 del d. lgs. n. 267/2000, collocata prima delle parole “contingibili ed urgenti”.

Per poter comprendere appieno il senso e la portata di questa pronuncia, è opportuno ricordare che in molti ( e in particolare i sindacati delle forze dell’ ordine) avevano criticato aspramente il cosiddetto “pacchetto sicurezza” del 2008(decreto legislativo 267/2000, come modificato dalla legge 125/2008 ), ritenendolo di sicuro inadeguato a risolvere una serie di questioni di drammatica attualità.

Tra i provvedimenti su cui si era fortemente polemizzato, vi era sicuramente quello relativo al conferimento dei poteri di ordinanza ai sindaci:tale strumento, nel corso di questi anni, è stato spesso utilizzato e “abusato” dagli amministratori locali per prevenire e reprimere una serie di fattispecie considerate degne di tali interventi per la loro elevata pericolosità sociale.

Detto ciò, è di tutta evidenza che la decisione della Consulta ha infatti bocciato la legge 125 del 2008 nella parte in cui consentiva che il sindaco adotti provvedimenti "a contenuto normativo ed efficacia a tempo indeterminato" per prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano la sicurezza urbana, anche al di fuori dai casi di "contingibilità e urgenza".

Quali le conseguenze sul piano pratico?

Per effetto di tale decisione ( o meglio per ottemperare al suo disposto) taluni amministratori si sono decisi a “congelare” le



ordinanze emesse, in quanto “era doveroso fare chiarezza nei confronti dei cittadini e dei tutori della legge”<sup>13</sup> ; altri , invece, hanno assunto posizioni di dissenso<sup>14</sup>.

Altri ancora, avendo già percepito la pericolosità di questo strumento, hanno accolto la stessa con misura, sottolineando che il potere riconosciuto ai sindaci era sicuramente troppo generico ma, soprattutto, lasciava troppo spazio “all’azione di propaganda”<sup>15</sup>.

In realtà la sentenza in commento lungi dal depotenziare l’ attività dei sindaci sottolinea un principio che è un cardine ( intangibile e imm modificabile) di ogni stato democratico e costituzionale, ovvero quello dell’ uniformità della legge e della sua applicazione sul territorio che la norma in questione metteva in pericolo.

---

<sup>13</sup> Così si esprimeva il Sindaco di Vicenza ( Sig. Achille Variati).

<sup>14</sup> Il Sindaco di Castellamare di Stabia dichiarava: ““Per corretta informazione alla cittadinanza, va subito sgombrato il campo da alcune incaute valutazioni circa divieti o prescrizioni da me imposti che ricadrebbero sotto la sentenza della Corte costituzionale”, ha continuato Bobbio. “Tutto ciò che discende dal regolamento di polizia urbana è, e resta, perfettamente valido, in quanto totalmente al di fuori dalla previsione della sentenza della Corte e non adottato con ordinanza. Si tratta, in particolare, ma solo a titolo di esempio, dei provvedimenti che riguardano gli abiti succinti, di quello sui proprietari di cani e di quello sulla vendita di alcolici ai minori, nonché di tutti gli altri casi che qualcuno ha ritenuto, oggi, di funeralizzare. Questi divieti e queste prescrizioni sono e restano perfettamente vivi e tuttora lottano insieme a noi!”, ha aggiunto il primo cittadino.

“Allo stesso modo e venendo direttamente alla sentenza della Corte, devo evidenziare che quest’ultima si è limitata ad elidere la parola ‘anche’ prima delle parole ‘contingibili’ ed ‘urgenti’. Il sindaco, e cioè io, quindi, continua ad emettere le ordinanze cosiddette ‘extra ordinem’, estese con la citata legge, anche alla sicurezza urbana come qualificata nel decreto del ministero degli Interni del 6/8/2008; allo stesso modo, restano perfettamente in vigore, le ordinanze ‘extra ordinem’ fino ad oggi emesse. Il dettaglio, l’autentica topica si evidenzia riguardo a tre ulteriori casi concreti. Il primo: l’ordinanza ‘ordinaria’ cosiddetta anti-assembramento sugli spazi pertinenziali a Palazzo Farnese non subisce nessun effetto limitativo in quanto il suo presupposto normativo risiede non già nella legge menzionata dalla Corte, bensì nel legittimissimo regolamento comunale di polizia urbana. Il secondo: l’ordinanza ‘procedimentale’ inerente gli osservatori volontari per la sicurezza non subisce nessun effetto e resta perfettamente in vigore, in quanto anche per essa il presupposto normativo è diverso, risiedendo nella legge 94/2009 e nel decreto ministero dell’Interno 8/8/2009. Il terzo: l’ordinanza ‘contingibile ed urgente’ per prevenire e reprimere il fenomeno dei parcheggiatori abusivi, non subisce nessun effetto dalla sentenza della Corte e resta quindi in vigore, in quanto ricade nella previsione normativa fatta salva dalla stessa sentenza della Corte Costituzionale. Tale ordinanza, infatti, non si rifà a comportamenti illeciti, già sanzionati dal codice della strada. La contingibilità e l’urgenza si incentrano, infatti, sul pericolo già in atto da tempo (sentenza nr 1904/2001 del Consiglio di Stato) e che si protrae nel tempo, pericolo per il quale si intende attenuare con l’ordinanza il verificarsi di pregiudizi ulteriori (sentenza 490/2002, Cassazione sezioni Unite)”.

<sup>15</sup> Così il sindaco di Pisa Marco Filippeschi, presidente nazionale di Legautonomie,



Infatti, i giudici costituzionali hanno correttamente argomentato che le ordinanze che costituiscano ampliamento dei poteri dei sindaci, fuori dai casi urgenti e contingenti, determinano la violazione del disposto contenuto negli articoli 3 (principio di eguaglianza), 23 (riserva di legge) e 97 (principio di imparzialità della pubblica amministrazione) della Costituzione.

Invero la sentenza de qua sottolinea una discrasia che si sarebbe evidenziata per effetto di queste ordinanze: “ gli stessi comportamenti potrebbero essere ritenuti variamente leciti o illeciti, a seconda delle numerose frazioni del territorio nazionale rappresentante gli ambiti di competenza dei sindaci” e quindi la lesione più grave ( e pertanto inaccettabile) sarebbe quella della “sfera generale di libertà dei singoli e delle comunità amministrate”, ponendo in essere “divieti, obblighi di fare e non fare che (...) impongono in maggiore o minore misura, restrizioni”.

E' di tutta evidenza che, pur essendo indirizzate queste ordinanze “alla tutela di beni pubblici importanti”, non è possibile costruire un paese di stampo feudale, amministrato da “plenipotenziari”, che, sprovvisti di una reale legittimazione che promani dalla legge<sup>16</sup>, gestiscano, in maniera discrezionale, un siffatto potere, determinando situazioni di palese disarmonia tra i consociati.

*Dott.ssa Silvia Martini*

*Prof. Avv. Maurizio Asprone*

---

<sup>16</sup> La sentenza della Corte Costituzionale statuisce: "nel prevedere un potere di ordinanza dei sindaci, quali ufficiali del Governo, non limitato ai casi contingibili e urgenti", il 'pacchetto sicurezza' "viola la riserva di legge relativa" perché ' non prevede una qualunque delimitazione della discrezionalità amministrativa in un ambito, quello della imposizione di comportamenti, che rientra nella generale sfera di libertà dei consociati. Questi ultimi - aggiunge la Corte - sono tenuti, secondo un principio supremo dello Stato di diritto, a sottostare soltanto agli obblighi di fare, di non fare o di dare previsti in via generale dalla legge".