

Eduardo Gianfrancesco

---

**IL CONTROLLO DI VICINATO  
VENETO SOTTO LA SCURE DELLA  
CORTE COSTITUZIONALE.  
AMPIEZZA E LIMITI DELLA  
MATERIA DI COMPETENZA  
LEGISLATIVA ESCLUSIVA STATALE  
"ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA"**

---

Estratto



GIUFFRÈ FRANCIS LEFEBVRE

SENTENZA (22 ottobre 2020) 10 novembre 2020 n. 235 — Pres. Morelli — Red. Morelli — Pres. Cons. ministri — Regione Sicilia.

**[7120/12] Sicilia - In genere - Amministrazione pubblica - Garante della persona con disabilità e Garante per l'infanzia e l'adolescenza - Istituzione di un Ufficio del Garante - Autorizzazione della relativa spesa per il solo esercizio finanziario 2019 - Violazione del principio di copertura finanziaria delle spese - Illegittimità costituzionale.**

(Cost., art. 81; statuto della Regione Siciliana, art. 14; l. reg. Sicilia 6 agosto 2019, n. 14, art. 3).

**[7120/12] Sicilia - In genere - Previdenza - Trattamento pensionistico dei dipendenti regionali - Estensione del trattamento anticipato di pensione (c.d. "quota 100") e di quello di indennità di fine servizio - Violazione del principio di copertura finanziaria delle spese - Illegittimità costituzionale.**

(Cost., art. 81; statuto della Regione Siciliana, art. 17; l. reg. Sicilia 6 agosto 2019, n. 14, art. 7).

**[7120/84] Sicilia - Bilancio e contabilità pubblica - Bilanci degli enti regionali - Differimento al 31 dicembre 2020 del termine per il recepimento dei principi di armonizzazione contabile - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - Illegittimità costituzionale.**

(Cost., art. 117, comma 2, lett. e; l. reg. Sicilia 6 agosto 2019, n. 14, art. 11).

*È costituzionalmente illegittimo l'art. 3 l. reg. Siciliana 6 agosto 2019, n. 14. La disposizione impugnata ha circoscritto al solo esercizio finanziario 2019 l'autorizzazione di spesa per il funzionamento del neo-istituito Ufficio del Garante, alle dipendenze dell'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza e dell'Autorità Garante della persona con disabilità, venendo ad autorizzare spese che comprendono (anche e soprattutto) quelle per il personale in dotazione dell'Ufficio e, dunque, le spese per gli «stipendi», nonché, comunque (e necessariamente), ulteriori «spese fisse» per il funzionamento dell'Ufficio medesimo e per le iniziative assunte dal Garante coerentemente con le funzioni assegnategli. Si tratta, quindi, di «spese continuative obbligatorie», che richiedono una quantificazione dell'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione, che la Regione ha mancato di adottare, in contrasto, pertanto, con l'art. 81, comma 3, Cost. (sentt. nn. 26 del 2013, 147 del 2018, 227 del 2019) (1).*

*È costituzionalmente illegittimo l'art. 7 l. reg. Siciliana 6 agosto 2019, n. 14. La disposizione impugnata, nell'estendere ai dipendenti della Regione, con una clausola di invarianza finanziaria, l'applicazione degli istituti del trattamento anticipato di pensione (cosiddetta "quota 100", ossia la sommatoria tra il requisito dell'età anagrafica non inferiore ad anni 62 e il requisito dell'anzianità contributiva non inferiore ad anni 38) e del finanziamento dell'indennità di fine servizio (che consente ai beneficiari della cosiddetta "quota 100" di poter conseguire detta indennità in via anticipata rispetto al momento di maturazione dei requisiti ordinari di accesso alla pensione, dettati dal d.l. 6 dicembre 2011, n. 201) previsti, rispettivamente, dagli artt. 14 e 23 d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, come convertito, e nell'individuare, per una certa categoria di dipendenti regionali — quelli di cui all'art. 52, comma 5, della l. reg. 7 maggio 2015, n. 9 — requisiti e modalità del trattamento pensionistico, escludendo, dai primi, l'in-*

cremento della speranza di vita di cui all'art. 12 d.l. 31 maggio 2010, n. 78 e stabilendo, quanto alle seconde, la decorrenza del trattamento di quiescenza dopo tre mesi dalla data di maturazione dei requisiti pensionistici, viola gli artt. 81 Cost. e 17 dello Statuto di autonomia, nonché la norma interposta di cui all'art. 17 l. 31 dicembre 2009, n. 196, per l'assenza di una relazione tecnica a corredo del disegno di legge in punto di quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture. Infatti, la sostenibilità del sistema pensionistico regionale — anch'esso espressione dell'art. 38 Cost., quale norma ispirata dal presupposto per cui detta sostenibilità (ossia l'equilibrio tra spesa previdenziale ed entrate a copertura della stessa) venga assicurata anzitutto all'interno dello stesso sistema, in ragione della contribuzione dei "lavoratori", essendo l'intervento statale ad "integrazione" — vedrebbe, da un lato, aumentato il carico finanziario della spesa per i trattamenti di quiescenza (in ragione della più giovane età dei pensionati) e, dall'altro, non sarebbe sostenuto, nel tempo, da adeguate risorse contributive in assenza di nuove assunzioni. Donde, un disequilibrio finanziario il cui rimedio non potrebbe che essere — come, del resto, è nel sistema attuale gestito "a ripartizione" — l'assunzione dei relativi oneri a carico del bilancio regionale, che la norma denunciata non indica affatto (sent. n. 227 del 2019) (2).

È costituzionalmente illegittimo l'art. 11 l. reg. Siciliana 6 agosto 2019, n. 14. La disposizione impugnata, nel prevedere un rinvio di due anni del termine di adozione, per gli organismi e gli enti strumentali della Regione, della disciplina sui principi contabili e sugli schemi di bilancio recata dal d.lgs. 23 giugno 2011 n. 118, ha disposto una dilazione dell'applicazione delle disposizioni statali con legge regionale e non con la procedura concertativa o "pattizia" richiesta dall'art. 27 l. 5 maggio 2009 n. 42. In tal modo la disposizione regionale lede il parametro di cui all'art. 117, comma 2, lett. e), Cost., che intesta allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, tenuto conto inoltre della indefettibilità del principio di armonizzazione dei bilanci pubblici, della natura del d.lgs. n. 118 del 2011 di norma interposta in tale materia e del fatto che l'art. 1, comma 1, dello stesso decreto legislativo è espressione di un principio generale di armonizzazione che governa i rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, ivi incluse le autonomie speciali (sentt. nn. 178 del 2012, 80 del 2017) (3).

Il ricorso che ha sollevato la questione è pubblicato in G.U. n. 46 del 13 novembre 2019, 1<sup>a</sup> serie spec.

(1-3) Sull'obbligo di copertura finanziaria delle spese, di cui all'art. 81 Cost., cfr. la nota redaz. alla sent. n. 117 del 2018. Poi, cfr. sentt. nn. 138, 147, 172, 196, 238 e 247 del 2018; 6, 18, 138, 146, 197 e 205 del 2019; 4, 62, 112, 115, 143, 157, 163, 170, 189, 217 e 227 del 2020.

Sulla competenza esclusiva dello Stato in materia di tributi erariali, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. e), Cost., cfr. i richiami contenuti nella nota alla sent. n. 17 del 2018; poi, cfr. sentt. nn. 152, 192 e 209 del 2018; 128 del 2019; 65, 135 e 159 del 2020.

SENTENZA (21 ottobre 2020) 12 novembre 2020 n. 236 — Pres. Morelli — Red. Viganò — Pres. Cons. ministri — Regione Veneto.

**[7984/12] Veneto - In genere - Sicurezza pubblica - Promozione della civile e ordinata convivenza nelle città e nel territorio - Riconoscimento e sostegno della funzione sociale del controllo di vicinato - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza e del relativo coordinamento amministrativo tra Stato e Regioni - Illegittimità costituzionale.**

(Cost., artt. 117, comma 2, lett. g e h, e 118, comma 3; l. reg. Veneto 8 agosto 2019, n. 34, intero testo).

*È costituzionalmente illegittima la l. reg. Veneto 8 agosto 2019, n. 34. La legge regionale impugnata, mirando essenzialmente a promuovere la funzione sociale del controllo di vicinato come strumento di prevenzione generale e controllo del territorio, non può che riferirsi alla specifica finalità di “prevenzione dei reati”, da attuarsi mediante il classico strumento del controllo del territorio, riconducibile — assieme alla funzione di “repressione dei reati” — al concetto di “sicurezza in senso stretto” o “sicurezza primaria”, di esclusiva competenza statale ai sensi dell’art. 117, comma 2, lett. h), Cost. Inoltre, nell’impegnare la Giunta regionale a promuovere la stipula di accordi o protocolli di intesa tra Uffici territoriali di Governo ed enti locali «in materia di tutela dell’ordine e sicurezza pubblica», interferisce in una materia in cui l’intervento regionale è in radice precluso, al di fuori delle ipotesi, che non ricorrono nel caso di specie, disciplinate espressamente dal legislatore statale ai sensi dell’art. 118, comma 3, Cost. Ancora, la previsione di una banca dati regionale finalizzata anche all’analisi della «situazione concernente le potenziali tipologie di reati ed il loro impatto sul sistema territoriale» mira ad affermare un ruolo della Regione nello specifico e ristretto ambito della sicurezza “primaria” riservata allo Stato, costituita dall’attività di prevenzione dei reati in senso stretto (sentt. nn. 290 del 2001, 134 del 2004, 325 del 2011, 35 del 2012, 208 del 2018, 116, 285 del 2019, 131, 177 del 2020) (1).*

Nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Veneto 8 agosto 2019, n. 34 (Norme per il riconoscimento ed il sostegno della funzione sociale del controllo di vicinato nell’ambito di un sistema di cooperazione interistituzionale integrata per la promozione della sicurezza e della legalità), e, in via subordinata, degli artt. 1, 2, commi 2, 3 e 4, 3, comma 2, lettera b), 4, comma 1, lettera a), e 5 della medesima legge regionale, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l’8-11 ottobre 2019, depositato in cancelleria il 15 ottobre 2019, iscritto al n. 107 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell’anno 2019.

Visto l’atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell’udienza pubblica del 20 ottobre 2020 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi l’avvocato dello Stato Leonello Mariani per il Presidente del Consiglio dei ministri e l’avvocato Andrea Manzi per la Regione Veneto;

deliberato nella camera di consiglio del 21 ottobre 2020.

**RITENUTO IN FATTO.** — 1. Con ricorso notificato l’8-11 ottobre 2019 e depositato

il 15 ottobre 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato — tanto nella sua interezza che, in via subordinata, negli artt. 1, 2, commi 2, 3 e 4; 3, comma 2, lettera *b*); 4, comma 1, lettera *a*); e 5 — la legge della Regione Veneto 8 agosto 2019, n. 34 (Norme per il riconoscimento ed il sostegno della funzione sociale del controllo di vicinato nell'ambito di un sistema di cooperazione interistituzionale integrata per la promozione della sicurezza e della legalità), assumendone complessivamente il contrasto con gli artt. 117, secondo comma, lettere *g*) e *h*), e 118, terzo comma, della Costituzione.

1.1. Il ricorso dà conto, anzitutto, del contenuto della legge regionale impugnata.

L'art. 1 impegna la Regione a stimolare la collaborazione fra amministrazioni statali, istituzioni locali e società civile «al fine di sostenere processi di partecipazione alle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza urbana ed integrata, di incrementare i livelli di consapevolezza dei cittadini circa le problematiche del territorio e di favorire la coesione sociale e solidale».

Tali finalità vengono perseguite dalla legge regionale in questione mediante il riconoscimento e il sostegno del «controllo di vicinato», definito dal comma 2 dell'art. 2 come «quella forma di cittadinanza attiva che favorisce lo sviluppo di una cultura di partecipazione al tema della sicurezza urbana ed integrata per il miglioramento della qualità della vita e dei livelli di coesione sociale e territoriale delle comunità, svolgendo una funzione di osservazione, ascolto e monitoraggio, quale contributo funzionale all'attività istituzionale di prevenzione generale e controllo del territorio», precisandosi altresì che «[n]on costituisce comunque oggetto dell'azione di controllo di vicinato l'assunzione di iniziative di intervento per la repressione di reati o di altre condotte a vario titolo sanzionabili, nonché la definizione di iniziative a qualsivoglia titolo incidenti sulla riservatezza delle persone».

Il successivo comma 3 dell'art. 2 precisa che «[i]l controllo di vicinato si attua attraverso una collaborazione tra Enti locali, Forze dell'Ordine, Polizia Locale e con l'organizzazione di gruppi di soggetti residenti nello stesso quartiere o in zone contigue o ivi esercenti attività economiche, che, in conformità alla presente legge, integrano l'azione dell'amministrazione locale di appartenenza per il miglioramento della vivibilità del territorio e dei livelli di coesione ed inclusione sociale e territoriale», mentre il comma 4 attribuisce alla Giunta regionale il compito di promuovere «la stipula di accordi o protocolli di intesa per il controllo di vicinato con gli Uffici Territoriali di Governo da parte degli enti locali in materia di tutela dell'ordine e sicurezza pubblica, nei quali vengono definite e regolate le funzioni svolte da soggetti giuridici aventi quale propria finalità principale il controllo di vicinato, secondo la definizione di cui alla presente legge. Ove ricorrano le condizioni, viene sostenuto il coinvolgimento dei soggetti giuridici di cui al presente comma, nelle forme previste nei Patti per la Sicurezza Urbana», di cui al decreto-legge 20 febbraio 2017 n. 14, convertito, con modificazioni, nella legge 18 aprile 2017 n. 48.

L'art. 3 della legge regionale impugnata affida nuovamente alla Giunta regionale il compito di «favorire la conoscenza, lo sviluppo e il radicamento nel territorio del controllo di vicinato e delle relative iniziative», mediante la definizione di programmi di intervento in una serie di ambiti, tra cui: «attività di ricerca, documentazione, comunicazione ed informazione circa le azioni realizzate e di analisi sui risultati conseguiti, con particolare riguardo al livello di impatto sulla sicurezza nel contesto di riferimento» (comma 2, lettera *b*).

Per l'attuazione di tali interventi di promozione e sostegno del controllo di vicinato, l'art. 4, comma 1, lettera *a*), prevede che la Giunta regionale si confronti «con gli enti locali e con soggetti giuridici aventi quale propria finalità statutaria

principale il controllo di vicinato, individuati prioritariamente tra i gruppi di controllo che collaborano all'attuazione dei protocolli di intesa tra le amministrazioni comunali e gli Uffici territoriali di Governo».

L'art. 5, rubricato «Analisi del sistema di controllo di vicinato», prevede, infine, che la Giunta regionale, «al fine di incentivare e sostenere la diffusione del controllo di vicinato», promuova «altresi la creazione di una banca dati, che raccolga le misure attuative dei protocolli di intesa e dei patti per la sicurezza urbana sottoscritti nel territorio regionale che prevedano forme di coinvolgimento di vicinato. Tale banca dati consentirà la gestione degli elementi informativi sul sistema provenienti dagli enti locali che svolgono attività di controllo di vicinato; a tal fine, la Giunta regionale stipula intese con gli enti locali e con i soggetti istituzionali competenti in materia di ordine e sicurezza pubblica» (comma 1). «La banca dati consentirà la definizione di analisi sull'evoluzione dell'efficacia del controllo di vicinato e sulla situazione concernente le tipologie di reati ed il loro impatto sul sistema territoriale» (comma 2).

1.2. Come anticipato, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anzitutto l'intero testo della legge regionale n. 34 del 2019, ritenendolo incompatibile con:

— l'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., che preclude in radice al legislatore regionale la disciplina dell'ordine pubblico e della sicurezza;

— l'art. 118, terzo comma, Cost., che riserva il coordinamento in detta materia al legislatore statale e, conseguentemente, preclude al legislatore regionale l'introduzione di regole di coordinamento interistituzionale;

— l'art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost., che riserva al legislatore statale l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali e, conseguentemente, preclude al legislatore regionale di disporre delle competenze e delle attribuzioni di organi e di uffici pubblici statali.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, la legge dovrebbe essere dichiarata nella sua interezza costituzionalmente illegittima, stante la sua unitarietà e organicità nel disciplinare il controllo di vicinato e la collaborazione interistituzionale in materia, che la Regione non avrebbe competenza alcuna a disciplinare.

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, la materia della sicurezza, «a prescindere dalle forme nelle quali essa viene declinata: sicurezza integrata o sicurezza urbana», formerebbe «oggetto, al pari dell'ordine pubblico, di riserva di legislazione statale (art. 117, comma 2, lettera *h*, Cost.): tant'è vero che [...] del tutto coerentemente la stessa Costituzione riserva allo Stato la disciplina delle forme di coordinamento dell'attività dei pubblici poteri — regioni comprese — nella suddetta materia (art. 118, comma 3, Cost.)».

Il ricorso illustra poi la «cornice normativa» statale entro cui si collocherebbe la disciplina del controllo di vicinato oggetto della legge regionale impugnata, soffermandosi sul già citato d.l. n. 14 del 2017, come convertito, adottato espressamente in attuazione dell'art. 118, terzo comma, Cost., quale esercizio del potere statale di disciplinare «forme di coordinamento fra Stato e regioni» nella materia dell'«ordine pubblico e sicurezza». Tale decreto-legge avrebbe provveduto a regolamentare sia la materia, sia le forme di coordinamento nella stessa, circoscrivendo, «con assoluta precisione, il ruolo dei vari attori istituzionali — e, tra questi, e in primis, quello delle regioni».

Analizzati i contenuti salienti del d.l. n. 14 del 2017, con speciale riguardo ai moduli collaborativi ivi delineati in riferimento alla «sicurezza integrata», l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che le misure regionali di sostegno al controllo di vicinato di cui alla legge regionale impugnata non possano rientrarvi. Ciò sia perché il controllo di vicinato sarebbe estraneo ai settori ivi elencati, sia «perché una

regolamentazione per via legale del fenomeno contrasta, per il suo carattere autoritativo ed unilaterale, con il modulo convenzionale che informa l'intera materia sia, infine, perché la "legificazione" del controllo di vicinato eccede certamente l'ambito delle misure di sostegno che, in base alla legge statale ed agli accordi che sono a questa seguiti, le autonomie locali sono legittimate ad adottare in un ambito [...] per principio precluso al legislatore regionale».

Né la disciplina regionale del controllo di vicinato potrebbe farsi rientrare nel concetto di «sicurezza urbana» e nei moduli cooperativi per essa stabiliti dallo stesso d.l. n. 14 del 2017.

Il controllo di vicinato atterrebbe invece alla materia della sicurezza, come reso evidente dalla sua definizione da parte della legge regionale impugnata, che lo qualifica come strumento di prevenzione generale e controllo del territorio, e, dunque, quale strumento di prevenzione, anche criminale. Esso avrebbe pertanto potuto, eventualmente, trovare riconoscimento e disciplina «nell'ambito degli accordi e dei patti previsti dalla normativa statale in materia di sicurezza», come delineata dal d.l. n. 14 del 2017, ma certo non per mano del legislatore regionale, «essendo [il] coordinamento riservato alla legislazione statale la quale, con il decreto-legge più volte citato, ha appunto previsto un complesso di azioni e di interventi» da parte dei diversi soggetti istituzionali, tutti orientati «all'attuazione di un sistema unitario ed integrato di sicurezza per il benessere delle comunità locali».

La legge regionale n. 34 del 2019 violerebbe infine la competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., posto che, secondo la giurisprudenza costituzionale, «le forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgono compiti e attribuzioni di organi dello Stato non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa: esse debbono trovare il loro fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedano o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati» (sentenza n. 134 del 2004).

1.3. In via subordinata, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna singole disposizioni della legge regionale in questione.

In particolare, assume l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, dell'art. 2, commi 2, 3 e 4, nonché dell'art. 4, comma 1, lettera a), per avere il legislatore regionale definito in tali norme il controllo di vicinato «quale contributo funzionale all'attività istituzionale di prevenzione generale e controllo del territorio», stabilendo che detta forma di controllo «si attua attraverso una collaborazione tra Enti locali, Forze dell'ordine, Polizia locale» e società civile, e attribuendo a tal fine alla Giunta regionale il potere di promuovere moduli negoziali tra Uffici territoriali di Governo ed enti locali, previo confronto con questi ultimi e con le associazioni aventi per finalità statutaria principale il controllo di vicinato. In questo modo, il legislatore regionale avrebbe violato:

— l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., in quanto, trasformando «il controllo di vicinato in uno strumento di politica criminale», tali disposizioni determinerebbero un'interferenza — non solo potenziale — «nella disciplina statale di prevenzione e repressione dei reati»;

— l'art. 118, terzo comma, Cost., in quanto tali norme introdurrebbero regole di coordinamento interistituzionale riservate al legislatore statale; nonché

— l'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., in quanto le stesse disposizioni prevedono, «anche se al solo fine di promuoverli, la stipula di accordi dai quali deriveranno obblighi a carico dei titolari e dei preposti ad organi ed uffici pubblici

dello Stato», così interferendo «nell'organizzazione amministrativa dello Stato e dei suoi apparati».

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna poi l'art. 3, comma 2, lettera *b*), della legge regionale in esame, dal momento che tale disposizione, prevedendo programmi regionali nell'ambito delle attività di «ricerca, documentazione, comunicazione ed informazione circa le azioni realizzate e di analisi sui risultati conseguiti, con particolare riguardo al livello di impatto sulla sicurezza nel contesto di riferimento», violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost. perché interferirebbe, anche solo potenzialmente, sull'attività di organi statali competenti all'«analisi strategica interforze dei fenomeni criminali ai fini del supporto dell'Autorità nazionale di pubblica sicurezza».

Infine, oggetto di impugnazione è altresì l'art. 5, che, prevedendo la creazione di una banca dati in cui confluiscono, previa intesa con i soggetti istituzionali competenti in materia di ordine e sicurezza pubblica, anche dati finalizzati all'analisi dell'efficacia del controllo di vicinato e della «situazione concernente le potenziali tipologie di reati ed il loro impatto sul sistema territoriale», violerebbe ancora l'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., in ragione della «sovrapposizione» o quantomeno della «interferenza con le banche dati formate e tenute dal Centro elaborazione dati (CED) interforze istituito presso il Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno ai sensi dell'art. 7, comma 1, della legge n. 121/1981». La norma regionale mirerebbe infatti a promuovere la costituzione «di una “banca dati” parallela, alimentata dagli elementi informativi forniti da enti locali che svolgono attività di controllo di vicinato, suscettibile, ancora una volta, di interferire con l'attività degli organi statali competenti». La stessa banca dati, del resto, «dovrebbe assolvere anche all'ulteriore funzione di consentire “la definizione di analisi... sulla situazione concernente le potenziali tipologie di reati ed il loro impatto sul sistema territoriale”» (art. 5, comma 2), con ciò determinandosi, «in modo eclatante», l'invasione della competenza esclusiva statale «in tema di prevenzione dei reati», discostandosi, peraltro, «da altre esperienze regionali che, nel rispetto del riparto di competenze fissato dalla Costituzione e dalle leggi ordinarie, hanno, invero, previsto la mera possibilità per le polizie locali di collegarsi alla banca dati del CED interforze».

Né sarebbe possibile un'interpretazione della disposizione impugnata compatibile con il rispetto delle competenze esclusive statali in materia, tesa a ridurre lo scopo della banca dati in questione al solo monitoraggio delle attività svolte dagli enti locali in attuazione dei protocolli di intesa e dei patti per la sicurezza e verificarne gli effetti, posto che ciò risulterebbe precluso dalla funzione attribuita alla banca dati dalla norma censurata «di consentire analisi “sulla situazione concernente le potenziali tipologie di reati ed il loro impatto sul sistema territoriale”».

La difesa erariale conclude, sul punto, osservando come le linee guida approvate dall'accordo in sede di Conferenza unificata del 26 luglio 2018 prevedano già «la possibilità di costituire, nei comuni sedi di circoscrizioni di decentramento amministrativo di cui all'art. 17 del T.U.E.L. — decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 — appositi Tavoli di Osservazione (TdO), regolamentati nei Patti per la sicurezza, coordinati da dirigenti delle Prefetture e composti dai presidenti delle circoscrizioni e dai responsabili delle articolazioni delle Forze di polizia e delle polizie locali», con la finalità di individuare «azioni di prevenzione e di contrasto da porre in essere con le risorse disponibili, anche attraverso momenti di confronto con i comitati civici e gli altri soggetti esponenziali degli interessi e dei bisogni delle “realtà di quartiere”». Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, in tali tavoli di osservazione troverebbero



espressione anche le istanze espresse da gruppi di privati, con conseguente inutilità della dalla banca dati prevista dall'art. 5 impugnato.

2. Con memoria dell'8 novembre 2019, depositata il 12 novembre 2019, si è costituita in giudizio la Regione Veneto, la quale ha chiesto che venga dichiarata l'inammissibilità o, comunque, l'infondatezza del ricorso appena illustrato, sia nella parte in cui è impugnata l'intera legge regionale n. 34 del 2019, sia nella parte in cui sono impugunate le singole disposizioni sopra indicate.

2.1. La difesa regionale eccepisce, anzitutto, l'inammissibilità delle censure dirette contro l'intera legge regionale, limitandosi il ricorso governativo «ad asserire tautologicamente la violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza e in materia di organizzazione amministrativa statale, senza enucleare specifici motivi di censura che involgano gli effetti precettivi della legge regionale, considerata nella sua interezza ed unitarietà». Dall'inadeguatezza e genericità delle motivazioni del ricorso, deriverebbe l'inammissibilità del primo motivo di impugnazione (è citata la sentenza di questa Corte n. 137 del 2019).

2.2. Nel merito, la difesa regionale ritiene il ricorso infondato.

La legge regionale impugnata sarebbe infatti diretta ad attuare il d.l. n. 14 del 2017, il quale, all'art. 3, comma 2, consente alle Regioni di sostenere iniziative e progetti volti ad attuare interventi di promozione della sicurezza integrata «anche sulla base degli accordi» tra Stato e Regioni (e Province autonome) previsti dallo stesso articolo, con ciò implicitamente ammettendo che un tale sostegno possa avvenire anche al di fuori di tali accordi, pur sempre nell'esercizio di competenze di spettanza regionale.

Inoltre, la medesima legge regionale mirerebbe a promuovere la sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, ultimo comma, Cost., sostenendo l'autonoma iniziativa dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale, quale, in particolare, l'interesse a garantire vivibilità e decoro dei luoghi in cui si vive, interesse afferente alle «numerose competenze [regionali] in ambito sociale, culturale ed economico». La necessità di disciplinare il controllo di vicinato sorgerebbe, in particolare, in quanto esso costituirebbe «fenomeno sociale e culturale che già caratterizza diverse realtà territoriali», anche in Veneto, come confermato dal progetto di legge di iniziativa parlamentare alla Camera (A.C. n. 1250) che considera in termini analoghi il controllo di vicinato.

La legge regionale n. 34 del 2019 si limiterebbe d'altronde a considerare «gli aspetti eminentemente sociali e culturali del fenomeno [...], senza intervenire in merito agli aspetti di ordine pubblico [o alle] politiche relative alla sicurezza integrata impostate con il D.L. 14/2017».

2.3. Quanto poi alle specifiche disposizioni impugunate in via subordinata dal ricorso statale, la Regione Veneto ne sostiene in parte la non fondatezza, e in parte l'inammissibilità.

Per quanto riguarda l'art. 2, comma 2, esso avrebbe mera natura definitoria, come tale idonea a interferire con la disciplina statale. Così come definito dalla disposizione in parola, d'altronde, il controllo di vicinato non costituirebbe uno strumento di politica criminale, ma una delle forme e dei sistemi coordinati e integrati di vigilanza e sicurezza locale e di quartiere di cui alla legge della Regione Veneto 7 maggio 2002, n. 9 (Interventi regionali per la promozione della legalità e della sicurezza), rappresentando esercizio di competenza «esclusivamente nell'ambito della "promozione della legalità", quale materia-valore tesa alla diffusione di valori

di civiltà e pacifica convivenza su cui si regge la Repubblica, che, di per sé, non costituisce, né può costituire, una attribuzione monopolistica in capo allo Stato».

In merito poi all'impugnazione dei commi 3 e 4 dell'art. 2, in tema di modalità attraverso cui attuare il controllo di vicinato e di promozione regionale di accordi o protocolli di intesa per il controllo di vicinato, si tratterebbe di disposizioni da cui non derivano obblighi in capo agli organi statali, senza alcuna violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., essendo la stipula degli accordi rimessa alla libera scelta delle parti, nel rispetto dei limiti imposti dalla legislazione statale. Gli accordi in questione sarebbero, d'altronde, quelli già previsti dall'art. 3, comma 1, del d.l. n. 14 del 2017, cui rinvierebbe l'art. 2, comma 4, della legge regionale impugnata; e la Regione, lungi dal dar luogo a soluzioni unilaterali e autoritative, opererebbe solo come «catalizzatore in funzione della promozione di soluzioni di controllo di vicinato», «nel solco già tracciato dalle linee generali e dalle linee guida» previste dal d.l. n. 14 del 2017.

La censura concernente l'art. 3, comma 2, lettera b), della legge regionale impugnata sarebbe poi inammissibile, non avendone il ricorso mostrato l'interferenza con i compiti svolti dalle autorità di pubblica sicurezza statali nell'ambito dell'analisi strategica dei fenomeni criminali, il monitoraggio regionale vertendo in realtà solo sugli effetti delle misure regionali.

Infine, l'art. 5, impugnato in ragione dell'interferenza che la banca dati regionale ivi prevista causerebbe rispetto all'attività di monitoraggio e raccolta dati delle forze dell'ordine statali, avrebbe, in realtà, il solo scopo di «monitorare l'efficacia delle misure attuative del controllo di vicinato», mentre la funzione ulteriore di «analisi dell'impatto sul territorio regionale delle diverse tipologie di reato» sarebbe subordinata «alla sottoscrizione di un'apposita convenzione con il Ministero dell'Interno». Non vi sarebbe, pertanto, alcuna interferenza o sovrapposizione con le banche dati del CED interforze di cui all'art. 7, comma 1, della legge 1 aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza), avendo la banca dati regionale il solo scopo di monitorare le attività svolte dagli enti locali «in attuazione dei protocolli di intesa e dei patti per la sicurezza e di verificarne gli effetti con la fornitura, proprio da parte dello stesso Ministero degli Interni, dei dati sull'andamento dell'attività repressiva dei reati».

3. In prossimità dell'udienza, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato memoria, contestando gli argomenti della Regione e ribadendo le tesi già articolate nel ricorso introduttivo.

In particolare, la difesa statale osserva che dal progetto di legge statale sul controllo di vicinato (A.C. n. 1250, citato dalla stessa difesa regionale) emergerebbe una perfetta sovrapposibilità con i contenuti della legge regionale impugnata, la quale finirebbe, così, per introdurre «differenziazioni su base regionale, che potrebbero pregiudicare la stessa efficacia dell'intervento legislativo dello Stato». Lungi dal «considerare solo gli aspetti di relazione associativa del fenomeno», anche la legge regionale — al pari del progetto di legge statale — recherebbe infatti «una disciplina organica del controllo di vicinato, anticipando — di fatto — l'approvazione dell'iniziativa parlamentare e interferendo — in questo modo — con l'esercizio delle attribuzioni statali in materia».

D'altra parte, osserva l'Avvocatura generale dello Stato nella propria memoria, la disciplina del controllo di vicinato non rientrerebbe tra gli ambiti di intervento demandati alle Regioni dal d.l. n. 14 del 2017, il cui art. 3 limiterebbe gli interventi regionali «ad iniziative — di carattere amministrativo — volte alla promozione e al sostegno — anche finanziario — delle politiche di sicurezza integrata», e pertanto sarebbe «del tutto inidone[o] a legittimare un intervento legislativo [...] che di fatto

introduce, nell'ordinamento regionale, la disciplina organica di un nuovo strumento di contrasto alla micro-criminalità urbana».

Con riguardo poi alle singole disposizioni impugnate, l'art. 2, comma 2, della legge regionale in esame non potrebbe dirsi, come sostenuto dalla Regione, norma priva di capacità lesiva: delimitando l'ambito di applicazione oggettivo della legge regionale impugnata e precisando i caratteri e le funzioni del controllo di vicinato, tale disposizione chiarirebbe infatti espressamente che tra le sue funzioni vi è quella di contribuire «all'attività istituzionale di prevenzione generale e controllo del territorio», con ciò offrendo una nozione regionale del «controllo di vicinato» che pregiudicherebbe «quelle imprescindibili esigenze di uniformità, che solo la legge dello Stato potrebbe garantire mediante l'elaborazione di una definizione valevole su tutto il territorio nazionale».

Non risponderebbe, poi, al vero che l'art. 2, commi 3 e 4, e l'art. 4, comma 1, della legge regionale impugnata non interferirebbero con le competenze statali, in quanto limitate a prevedere la stipulazione dei protocolli di intesa di cui all'art. 3, comma 1, del d.l. n. 14 del 2017. Gli accordi in materia di sicurezza integrata cui tale norma statale rimanda, infatti, non potrebbero vertere nella materia del controllo di vicinato; né le norme regionali impugnate richiamerebbero in alcun modo le garanzie procedurali stabilite nelle linee generali cui il d.l. n. 14 del 2017 rinvia «a tutela delle attribuzioni istituzionali dei soggetti coinvolti nelle politiche di sicurezza integrata». Lo stesso art. 2, comma 4, della legge regionale impugnata contemplerebbe del resto il ricorso agli accordi tra Stato e Regione come mera ipotesi residuale, praticabile qualora ricorrano «condizioni» non meglio precisate; sicché le norme regionali in questione finirebbero per introdurre «strumenti innovativi e ulteriori rispetto a quelli previsti dal citato decreto legge, il cui obiettivo specifico è quello di garantire l'attuazione del “controllo di vicinato”, inteso [...] come istituto di rafforzamento del controllo del territorio», con ciò invadendo le competenze esclusive statali di cui ai parametri invocati.

Non condivisibile sarebbe anche l'interpretazione dell'art. 3, comma 2, della legge regionale impugnata offerta dalla difesa regionale. Tale norma infatti non si limiterebbe a prevedere l'analisi dei risultati delle azioni di controllo di vicinato, senza interferire con l'attività di monitoraggio spettante alle forze di polizia dello Stato, posto che alla lettera *b*) disciplina espressamente la raccolta di dati e informazioni «sulla sicurezza nel contesto di riferimento», con ciò eccedendo il mero monitoraggio del controllo di vicinato e interferendo con i compiti di raccolta dati e informazioni sull'ordine e la sicurezza demandati al Ministero dell'interno dall'art. 6 della legge n. 121 del 1981.

D'altronde, tale interferenza sarebbe ulteriormente provata dall'art. 5 della legge regionale impugnata, ove si prevede «la creazione di una banca dati» regionale finalizzata, tra l'altro, all'analisi «sulla situazione concernente le potenziali tipologie di reati ed il loro impatto sul sistema territoriale» regionale; con il che si dimostrerebbe che il monitoraggio regionale non riguarderebbe solo l'efficacia degli interventi a favore del controllo di vicinato, bensì anche «l'analisi del tipo di criminalità presente sul territorio e l'impatto che essa ha in ambito regionale», trattandosi, in proposito, delle medesime funzioni attribuite dalla legge n. 121 del 1981 alla banca dati del CED, la cui disciplina — rientrando nella competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordine e sicurezza pubblica — apparirebbe in radice preclusa all'intervento del legislatore regionale.

\* \* \*

CONSIDERATO IN DIRITTO. — 1. Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del

Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato la legge della Regione Veneto 8 agosto 2019, n. 34 (Norme per il riconoscimento ed il sostegno della funzione sociale del controllo di vicinato nell'ambito di un sistema di cooperazione interistituzionale integrata per la promozione della sicurezza e della legalità), assumendone il contrasto complessivamente con gli artt. 117, secondo comma, lettere *g*) e *h*), e 118, terzo comma, della Costituzione.

1.1. In via principale, la legge è impugnata nella sua interezza, in quanto contraria, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri:

— all'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., che preclude in radice al legislatore regionale la disciplina dell'ordine pubblico e della sicurezza;

— all'art. 118, terzo comma, Cost., che riserva il coordinamento in detta materia al legislatore statale e, conseguentemente, preclude al legislatore regionale l'introduzione di regole di coordinamento interistituzionale;

— all'art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost., che riserva al legislatore statale l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici e, conseguentemente, preclude al legislatore regionale di disporre delle competenze e delle attribuzioni di organi ed uffici pubblici statali.

1.2. In via subordinata, sono impuginate le seguenti singole disposizioni della medesima legge regionale:

— gli artt. 1, 2, commi 2, 3 e 4, e 4, comma 1, lettera *a*), con riferimento a tutti e tre i parametri costituzionali menzionati;

— gli artt. 3, comma 2, lettera *b*), e 5, con riferimento al solo art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost.

2. La Regione ha eccepito l'inammissibilità delle censure riferite all'intera legge impugnata, in quanto meramente assertive e generiche.

L'eccezione è infondata.

La legge regionale n. 34 del 2019 detta un'articolata disciplina relativa al controllo di vicinato, definito all'art. 2, comma 2, e al quale si riferiscono tutte le altre disposizioni, con la sola eccezione dell'art. 1, che enuncia generici obiettivi di promozione della civile e ordinata convivenza nelle città e nel territorio, da attuarsi mediante la collaborazione tra istituzioni e società civile nonché attraverso la partecipazione di quest'ultima alle politiche pubbliche. Tali obiettivi sono poi declinati dalla parte restante della legge con riferimento esclusivo — appunto — al controllo di vicinato.

La legge regionale ha, dunque, un contenuto fortemente omogeneo, che ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri impinge nella sua globalità in competenze esclusive dello Stato, la cui allegata invasione è oggetto di puntuale analisi da parte dell'Avvocatura generale dello Stato: dal che l'ammissibilità dell'impugnativa dell'intera legge (si vedano, analogamente, le sentenze n. 143 e n. 128 del 2020 e n. 194 del 2019).

3. Nel merito, il ricorso è fondato rispetto all'intera legge, con riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera *h*), e 118, terzo comma, Cost.

3.1. L'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost. sancisce l'esclusiva competenza statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale; mentre l'art. 118, terzo comma, Cost. riserva alla legge statale la disciplina delle forme di coordinamento fra Stato e Regioni in questa materia.

Il *thema decidendum* consiste dunque nel determinare se, come ritiene la difesa statale, la legge regionale impugnata incida effettivamente sulla materia dell'ordine pubblico e della sicurezza; e se, in caso affermativo, essa sia riconducibile a forme di coordinamento fra Stato e Regioni in materia di ordine pubblico e sicurezza già contemplate da una disciplina statale adottata ai sensi dell'art. 118, terzo comma, Cost.

3.2. La recente sentenza n. 285 del 2019 ha ricapitolato la giurisprudenza di questa Corte relativa alla nozione di ordine pubblico e sicurezza, approdando a esiti che meritano in questa sede di essere integralmente confermati.

L'endiadi contenuta nella lettera *h*) dell'art. 117, secondo comma, Cost. allude al complesso di «funzioni primariamente dirette a tutelare beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume primaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento» (sentenza n. 290 del 2001). Tali funzioni, ha osservato questa Corte nella sentenza n. 285 del 2019, costituiscono una «materia in senso proprio, e cioè [...] una materia oggettivamente delimitata», rispetto alla quale la prevenzione e repressione dei reati costituisce uno dei nuclei essenziali; materia che, peraltro, «non esclude l'intervento regionale in settori ad essa liminari», dovendosi in proposito distinguere tra un «nucleo duro della sicurezza di esclusiva competenza statale», definibile quale «sicurezza in "senso stretto" (o sicurezza primaria)», e una «sicurezza "in senso lato" (o sicurezza secondaria), capace di ricomprendere un fascio di funzioni intrecciate, corrispondenti a plurime e diversificate competenze di spettanza anche regionale».

Conseguentemente, «[a]lle Regioni è [...] consentito realizzare una serie di azioni volte a migliorare le condizioni di vivibilità dei rispettivi territori, nell'ambito di competenze ad esse assegnate in via residuale o concorrente, come, ad esempio, le politiche (e i servizi) sociali, la polizia locale, l'assistenza sanitaria, il governo del territorio» (ancora, sentenza n. 285 del 2019), rientranti per l'appunto nel *genus* della «sicurezza secondaria».

In coerente applicazione di questi principi, recenti pronunce di questa Corte hanno ad esempio ritenuto costituzionalmente legittime normative regionali che promuovono «azioni coordinate tra istituzioni, soggetti non profit, associazioni, istituzioni scolastiche e formative per favorire la cooperazione attiva tra la categoria professionale degli interpreti e traduttori e le forze di polizia locale ed altri organismi, allo scopo di intensificare l'attività di prevenzione nei confronti dei soggetti ritenuti vicini al mondo dell'estremismo e della radicalizzazione attribuibili a qualsiasi organizzazione terroristica» (sentenza n. 208 del 2018), che mirano a contrastare il cyberbullismo attraverso programmi di promozione culturale e finanziamenti regionali nell'ambito dell'educazione scolastica (sentenza n. 116 del 2019), o ancora ad istituire osservatori sulla legalità, con compiti consultivi e funzioni di studio, ricerca e diffusione delle conoscenze sul territorio, nonché a promuovere e sostenere la stipula di «protocolli di legalità» tra prefetture e amministrazioni aggiudicatrici per potenziare gli strumenti di prevenzione e contrasto dei fenomeni corruttivi e delle infiltrazioni mafiose (sentenza n. 177 del 2020).

Sono state invece dichiarate costituzionalmente illegittime normative regionali suscettibili di produrre interferenze, anche solo potenziali, nell'azione di prevenzione e repressione dei reati in senso stretto, considerata attinente al nucleo della «sicurezza primaria» di esclusiva competenza statale (si vedano, ad esempio, la già citata sentenza n. 177 del 2020, che ha annullato una disposizione regionale istitutiva di una banca dati dei beni confiscati alla criminalità organizzata esistenti sul territorio regionale, in ragione della sua interferenza con i compiti della Banca dati nazionale unica per la documentazione antimafia; la sentenza n. 35 del 2012, relativa a una

normativa regionale in materia di tracciabilità dei flussi finanziari per prevenire infiltrazioni criminali; la sentenza n. 325 del 2011, relativa a una legge regionale che istituiva un'agenzia avente compiti sostanzialmente sovrapponibili a quelli dell'agenzia statale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata).

Deve essere infine segnalato che lo stesso legislatore statale — con il 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 dettato, in attuazione dell'art. 118, terzo comma, Cost., un'articolata disciplina volta a coordinare l'intervento dello Stato e delle Autonomie territoriali nella materia della "sicurezza integrata", da intendersi come «l'insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dagli enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali, al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali» (art. 1, comma 2, d.l. n. 14 del 2017).

«Nel disegno del legislatore statale» — come rileva ancora la più volte menzionata sentenza n. 285 del 2019 — «l'intervento regionale dovrebbe assicurare le precondizioni per un più efficace esercizio delle classiche funzioni di ordine pubblico, per migliorare il contesto sociale e territoriale di riferimento, postulando l'intervento dello Stato in relazione a situazioni non altrimenti correggibili se non tramite l'esercizio dei tradizionali poteri coercitivi».

3.3. La legge regionale in questa sede impugnata mira essenzialmente a promuovere la «funzione sociale del controllo di vicinato come strumento di prevenzione finalizzato al miglioramento della qualità di vita dei cittadini» (art. 2, comma 1), favorendo altresì la stipula di accordi o protocolli di intesa in materia tra gli uffici territoriali di governo e le amministrazioni locali (art. 2, comma 4), sostenendone in vario modo l'attività (artt. 3 e 4), e istituendo una banca dati per il monitoraggio dei relativi risultati (art. 5).

Tutto questo complesso di interventi ruota attorno alla nozione di «controllo di vicinato», definita dall'art. 2, comma 2, come «quella forma di cittadinanza attiva che favorisce lo sviluppo di una cultura di partecipazione al tema della sicurezza urbana ed integrata per il miglioramento della qualità della vita e dei livelli di coesione sociale e territoriale delle comunità, svolgendo una funzione di osservazione, ascolto e monitoraggio, quale contributo funzionale all'attività istituzionale di prevenzione generale e controllo del territorio. Non costituisce comunque oggetto dell'azione di controllo di vicinato l'assunzione di iniziative di intervento per la repressione di reati o di altre condotte a vario titolo sanzionabili, nonché la definizione di iniziative a qualsivoglia titolo incidenti sulla riservatezza delle persone».

Ritiene questa Corte che — nonostante l'esplicita esclusione dai compiti del controllo di vicinato della possibilità di intraprendere iniziative per la «repressione di reati» o comunque incidenti sulla riservatezza delle persone — l'espressa menzione, nella disposizione appena citata, della «attività istituzionale di prevenzione generale e controllo del territorio», lungi dall'alludere a mere «precondizioni per un più efficace esercizio delle classiche funzioni di ordine pubblico» (sentenza n. 285 del 2019) riconducibili alla nozione di "sicurezza secondaria", non possa che riferirsi alla specifica finalità di "prevenzione dei reati", da attuarsi mediante il classico strumento del controllo del territorio.

Tale finalità costituisce il nucleo centrale della funzione di pubblica sicurezza, certamente riconducibile — assieme alla funzione di "repressione dei reati" — al

concetto di “sicurezza in senso stretto” o “sicurezza primaria”, di esclusiva competenza statale ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost.

In secondo luogo, il successivo comma 4 del citato art. 2 impegna la Giunta regionale a promuovere la stipula di accordi o protocolli di intesa tra Uffici territoriali di Governo ed enti locali «in materia di tutela dell’ordine e sicurezza pubblica»: con conseguente, ed esplicitamente rivendicata, interferenza del legislatore regionale in una materia in cui l’intervento regionale è in radice precluso, al di fuori delle ipotesi disciplinate espressamente dal legislatore statale ai sensi dell’art. 118, terzo comma, Cost. (ipotesi che, come subito si dirà, non ricorrono nella specie).

Ancora, la previsione all’art. 5 della legge regionale impugnata, di una banca dati regionale finalizzata anche all’analisi della «situazione concernente le potenziali tipologie di reati ed il loro impatto sul sistema territoriale» — banca dati che la stessa difesa regionale afferma dovrebbe essere alimentata, previa intesa con il Ministero dell’interno, con i «dati sull’andamento dell’attività repressiva dei reati» — mira ad affermare un ruolo della Regione nello specifico e ristretto ambito della sicurezza “primaria” riservata allo Stato, costituita dall’attività di prevenzione dei reati in senso stretto.

Tutto ciò, peraltro, senza che risulti chiaro quali siano i precisi ambiti materiali, distinti appunto dall’ordine pubblico e dalla sicurezza, e in ipotesi riconducibili alla sfera di competenza regionale, interessati dalla disciplina all’esame.

3.4. Né, d’altra parte, le previsioni della legge regionale impugnata appaiono riconducibili a forme di coordinamento fra Stato e Regioni in materia di ordine pubblico e sicurezza già contemplate dalla legge statale ai sensi dell’art. 118, terzo comma, Cost.

Il d.l. n. 14 del 2017 ha fissato il quadro generale delle procedure e strumenti pattizi entro il quale lo Stato e le Autonomie territoriali possono collaborare per realizzare interventi congiunti aventi ad oggetto la «sicurezza integrata» — che presuppone essenzialmente il coordinamento e lo scambio di informazioni tra forze di polizia statali e polizia urbana — e la «sicurezza urbana» — definita dalla legge statale come «il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale, e recupero delle aree o dei siti degradati, l’eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione della cultura del rispetto della legalità e l’affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile [...]» (art. 4 d.l. n. 14 del 2017).

Tuttavia, il d.l. n. 14 del 2017 certo non conferisce alle Regioni la possibilità di legiferare con specifico riferimento alla promozione e organizzazione del coinvolgimento di «gruppi di soggetti residenti nello stesso quartiere o in zone contigue o ivi esercenti attività economiche» impegnati in attività di «osservazione, ascolto e monitoraggio» funzionali alla «prevenzione generale» e al «controllo del territorio» (art. 2, commi 2 e 3, della legge regionale impugnata): attività, tutte, inscindibilmente connesse con la funzione di prevenzione dei reati svolta dalle forze di polizia, e assai distanti da quelle espressamente menzionate dal decreto legge, che appaiono invece agevolmente riconducibili alla tutela della “sicurezza secondaria”, nell’accezione sopra precisata.

Il d.l. n. 14 del 2017 prevede, inoltre, che la collaborazione interistituzionale tra Stato, Regioni ed enti locali da esso disciplinata si svolga mediante precise scansioni procedurali; scansioni in concreto realizzatesi, dopo l’entrata in vigore del decreto-legge, mediante l’adozione, con l’accordo del 24 gennaio 2018 in sede di Conferenza unificata, delle linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata, in attuazione delle quali è previsto che possano essere stipulati

tra singole Regioni (o Province autonome) e lo Stato specifici accordi, i quali a loro volta disciplinano gli interventi di promozione della sicurezza integrata nel territorio di riferimento. Per la sicurezza urbana, d'altro canto, il citato decreto-legge attribuisce alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali il compito di adottare — in coerenza con le menzionate linee generali — delle linee guida (effettivamente approvate il 26 luglio 2018), alla stregua delle quali possono essere sottoscritti patti per l'attuazione della sicurezza urbana tra il prefetto e il sindaco (art. 5 d.l. n. 14 del 2017).

La legge regionale impugnata disciplina invece direttamente, al di fuori del quadro istituzionale menzionato, forme di collaborazione tra Stato ed enti locali con il sostegno della Regione, in una materia di esclusiva competenza statale, in cui l'intervento del legislatore regionale è ammissibile soltanto nel rispetto delle procedure e dei limiti sostanziali stabiliti dal legislatore statale ai sensi dell'art. 118, terzo comma, Cost. (in senso conforme, sentenza n. 134 del 2004, richiamata poi dalle sentenze n. 322 del 2006 e n. 167 del 2010).

3.5. Da tutto ciò consegue la fondatezza della censura, spiegata in via principale dal ricorrente, di illegittimità costituzionale dell'intera legge regionale impugnata: e ciò sia con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., per avere la stessa invaso una sfera di competenza esclusiva statale; sia con riferimento all'art. 118, terzo comma, Cost., per avere la legge regionale disciplinato forme di coordinamento tra Stato ed enti locali in materia di ordine pubblico e sicurezza, con il sostegno della stessa Regione, al di fuori dei casi previsti dalla legge statale, e con modalità non consentite da quest'ultima.

4. Resta assorbita la doglianza formulata dalla difesa statale con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost., nonché quella presentata in via subordinata sugli artt. 1, 2, commi 2, 3 e 4, 3, comma 2, lettera *b*), 4, comma 1, lettera *a*), e 5 della medesima legge regionale n. 34 del 2019.

5. La presente pronuncia di illegittimità costituzionale riposa esclusivamente sulla ritenuta invasione, da parte della Regione, delle competenze riservate dalla Costituzione al legislatore statale. Resta ferma naturalmente la possibilità, per la legge statale stessa, di disciplinare il controllo di vicinato, eventualmente avvalendosi del contributo delle stesse Regioni, come possibile strumento — funzionale a una piena attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, quarto comma, Cost. (sentenza n. 131 del 2020) — di partecipazione attiva e responsabilizzazione dei cittadini anche rispetto all'obiettivo di una più efficace prevenzione dei reati, attuata attraverso l'organizzazione di attività di ausilio e supporto alle attività istituzionali delle forze di polizia. Strumento, quello menzionato, che ben potrebbe essere ricondotto all'ampia nozione di sicurezza urbana fornita dal d.l. n. 14 del 2017, e che è del resto già oggetto, nel territorio nazionale, di numerosi protocolli di intesa stipulati dagli Uffici territoriali di Governo con i Comuni.

#### P.Q.M. LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Veneto 8 agosto 2019, n. 34 (Norme per il riconoscimento ed il sostegno della funzione sociale del controllo di vicinato nell'ambito di un sistema di cooperazione interistituzionale integrata per la promozione della sicurezza e della legalità).*



Il ricorso che ha sollevato la questione è pubblicato in *G.U.* n. 47 del 20 novembre 2019, 1<sup>a</sup> serie spec.

(1) Sulla potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento ed organizzazione amministrativa statale, a norma dell'art. 117, comma 2, lett. g), Cost. cfr. sentt. nn. 321 del 2005; 30 del 2006; 454 del 2007; 50 del 2008; 159 del 2012; 2 e 76 del 2013; 89 del 2015; 81, 150 e 245 del 2017; 183 del 2018; 277 del 2019; 88 e 177 del 2020.

Sulla competenza legislativa esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza, di cui all'art. 117, comma 2, lett. h), Cost. cfr. i richiami contenuti nelle sentt. nn. 116, 119, 277 e 285 del 2019; 88, 172 e 177 del 2020.

A commento della presente sentenza pubblichiamo un'osservazione del prof. Eduardo Gianfrancesco.

### **Il controllo di vicinato veneto sotto la scure della Corte costituzionale. Ampiezza e limiti della materia di competenza legislativa esclusiva statale "ordine pubblico e sicurezza".**

1. L'esito del giudizio di legittimità costituzionale in via principale avente ad oggetto la legge della Regione Veneto 8 agosto 2019, n. 34 (*Norme per il riconoscimento ed il sostegno della funzione sociale del controllo di vicinato nell'ambito di un sistema di cooperazione interistituzionale integrata per la promozione della sicurezza e della legalità*) non può certo dirsi sorprendente. Al di là del tentativo di accentuare, sia nel titolo sia in alcune formulazioni dell'articolo (1), profili di cooperazione tra Stato e Regione, la disciplina sottoposta all'esame della Corte incide in modo diretto sulla materia dell'«ordine pubblico e sicurezza» di cui all'art. 117, secondo comma, lett. h) Cost. e deve pertanto confrontarsi con l'elaborata ed assestata giurisprudenza costituzionale in tema, ed in particolare con il precedente in materia della sent. n. 226 del 2010 (2), non superando lo scrutinio di legittimità costituzionale.

Meno scontato e foriero, forse, di ulteriori sviluppi appare, piuttosto, il riferimento contenuto nel n. 5 del *Considerato in diritto* alla possibile valorizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale sul quale si tornerà in conclusione di queste brevi note.

2. La definizione ad opera dell'art. 2.2 della legge regionale veneta del controllo di vicinato come «funzione di osservazione, ascolto e monitoraggio, quale contributo funzionale all'attività istituzionale di prevenzione generale e controllo del territorio» porta inevitabilmente al cuore della funzione di

---

(1) Riferimenti alla collaborazione interistituzionale nella regolamentazione del controllo di vicinato sono presenti negli artt. 2.3, 2.4 e 5 della legge.

(2) A commento di questa decisione, T.F. GIUPPONI, *La Corte «dimezza» le ronde in attesa dell'attuazione dell'art. 118, comma 2, Cost.*, in questa *Rivista* 2010, 2590 ss.

*polizia di sicurezza*, ambito centrale della «sicurezza» riservata alla disciplina legislativa statale (3).

Sono proprio i caratteri di continuità, generalità e capillarità insiti nella definizione legislativa regionale che determinano, al di là della generica qualificazione in termini di “contributo funzionale”, una sovrapposizione rilevante con la definizione dell’articolo 1 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, ancora oggi riferimento imprescindibile per ricavare la nozione normativa di polizia di sicurezza (4).

Se il rapporto con il territorio e l’esercizio di poteri conformativi e, connessi a questi, di vigilanza sulle attività e gli accadimenti che in esso si svolgono sembrano caratterizzare naturalmente gli enti territoriali quali enti politici (5), vero è che la configurazione e la disciplina di tali poteri — in particolare quelli di vigilanza e controllo al fine di evitare la commissione degli illeciti caratterizzati dalla maggiore gravità rispetto ai fini, alla conservazione e, verrebbe da dire, alla credibilità dell’istituzione pubblica, ovvero i reati — segna una differenza qualitativa fondamentale tra le diverse categorie di enti territoriali e finisce per contribuire a definire quale di essi si possa definire quale ente “sovrano” (6).

Il punto della spettanza e articolazione dei poteri di polizia in senso stretto è da sempre al fondo dell’articolazione costituzionale e non a caso è

(3) Sulla nozione di «polizia di sicurezza» all’interno della più ampia nozione di «polizia», cfr. per tutti, A. CHIAPPETTI, *Polizia*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIV, Milano 1985, par. 8; G. LANDI, *Pubblica sicurezza*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVII, Milano 1988, par. 1; G. CORSO, *Polizia di sicurezza*, in *D. disc. pubbl.*, vol. XI, Torino 1996, par. 1, tutti sottolineando il carattere preventivo di questa rispetto alla commissione di illeciti e la limitatissima normativa di rango costituzionale in materia (in particolare, cfr. A. CHIAPPETTI, *op. cit.*, par. 7).

(4) Art. 1, r.d. 18 giugno 1931, n. 773. Si noti l’uso nella disposizione appena richiamata del verbo “vegliare” per definire l’attività di pubblica sicurezza «che sta a significare, in modo evidente, che l’opera di vigilanza deve essere continua assidua, ininterrotta e costante da parte della pubblica sicurezza» (così R. ALESSANDRI, *Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza e regolamento di esecuzione*, Roma 1991, 25). Sui precedenti del t.u.l.p.s. ancora oggi vigente, ed in particolare sulla prima disciplina nazionale di pubblica sicurezza, contenuta nell’art. 9 dell’allegato B della l. 20 marzo 1865, n. 2248, cfr. S. MORI, *Sicurezza pubblica, diritti (all. B)*, in *Storia Amministrazione Costituzione*, *Annale ISAP* n. 23/2015, 133. Cfr. il medesimo studio (155 ss.) per la genesi della legge di pubblica sicurezza del 1926, poi trasfusa nel t.u. del 1931. Con specifico riferimento alla “polizia locale”, cfr., per puntuali riferimenti normativi relativi al periodo anteriore alle leggi di unificazione, S. MANGIAMELI, *La polizia locale urbana e rurale: materia autonoma o potere accessorio e strumentale?*, in questa *Rivista* 1996, 466.

(5) Per la sottolineatura dell’emersione dal “territorio” di una virtualità indefinita e potenzialità infinita di bisogni ed esigenze meritevoli di una “cura” che non possono non assumere carattere politico rinvio alle considerazioni svolte in E. GIANFRANCESCO, *Il ruolo insostituibile dell’elemento territoriale negli ordinamenti politici*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali* n. 3/2018, 4.

(6) Su territorialità, universalità dei fini, completezza; in una parola, sovranità degli ordinamenti statali, posti in posizione di supremazia rispetto ad altri ordinamenti pure territoriali, cfr. la efficace sintesi di L. PALADIN - L.A. MAZZAROLLI-D. GIROTTI, *Diritto costituzionale*<sup>4</sup>, Torino 2018, 8 s.

suscettibile di soluzioni ben differenziate a seconda dei diversi modelli di “forma di stato” (7).

3. L’esperienza italiana in ordine alla definizione ed alla spettanza dei poteri di sicurezza pubblica sembra essere caratterizzata da un interessante intreccio di definizioni legislative e ri-definizioni a valenza correttiva ad opera del giudice costituzionale, in funzione delle prescrizioni costituzionali in materia. Ciò è particolarmente evidente nell’opera della giurisprudenza costituzionale della seconda metà degli anni Ottanta del secolo scorso, attraverso pronunce volte a chiarire la nozione della riserva statale delle funzioni di pubblica sicurezza ad opera del d.P.R. n. 616 del 1977 (8), rispetto alle funzioni di “polizia amministrativa” e di “polizia locale ed urbana” di spettanza regionale (9).

Anche se un ruolo in materia va riconosciuto all’art. 24 l. 1° aprile 1981, n. 121 (10), sarà poi l’art. 159 del d.lgs. n. 112 del 1998, sulla base delle previsioni dell’art. 1, comma 3, lett. l) della l. n. 59 del 1997 a recepire tale elaborazione giurisprudenziale, giungendo ad una nuova definizione normativa della nozione di ordine pubblico, oltre che a ribadire la natura di “attività di prevenzione generale” della c.d. polizia di sicurezza (11).

Alle soglie dell’entrata in vigore della l. cost. n. 3 del 2001, interverrà la sent. n. 290 del 2001 della Corte costituzionale a fornire una ulteriore lettura costituzionalmente conforme dell’art. 159 del d.lgs. n. 112 del 1998, evidenziando la linea di continuità della soluzione normativa con la propria giurisprudenza precedente, ma al tempo stesso chiarendo alcuni dubbi sulla

---

(7) Per alcuni riferimenti alle esperienze statunitensi e tedesca (particolarmente interessanti in quanto prototipi di forme di stato federale) nonché a quella spagnola, cfr. Q. CAMERLENGO, *Pubblica sicurezza statale e polizia amministrativa locale tra ordine pubblico e sviluppo economico* (nota a C. cost., sent. n. 290 del 2001), in *Le Regioni 2001*, 225 ss. Molteplici riferimenti di diritto comparato sono presenti anche in P. BONETTI, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, in *Le Regioni 2002*, 489 ss. note 14-26.

(8) Cfr., in particolare, sull’art. 4 del d.P.R. n. 616 del 1977, le sentt. n. 77 del 1987; n. 218 e n. 1013 del 1988. Quest’ultima pronuncia si segnala per l’esplicita menzione ed interpretazione costituzionalmente conforme dell’art. 1 del t.u.l.p.s. (n. 2 del *Considerato in diritto*).

(9) Sulla differenza tra la nozione di *polizia amministrativa* e quella di *polizia locale ed urbana* si sofferma in particolare la sent. n. 77 del 1987 (n. 2.1 del *Considerato in diritto*). Nella riflessione scientifica, cfr. S. MANGIAMELI, *La polizia locale urbana e rurale: materia autonoma o potere accessorio e strumentale?*, cit.

(10) La legge di riforma dell’Amministrazione della Pubblica Sicurezza. Sul punto, cfr. A. CHIAPPETTI, *Polizia*, cit., par. 11.

(11) M. PIANTEDOSI, *Art. 159*, in *Commentario al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112*, in *Le Regioni 1998*, 989 ss. L’influenza della giurisprudenza costituzionale (in particolare la sent. n. 1013 del 1988) sull’opera del legislatore ordinario del 1997 e di quello delegato del 1998 è sottolineata da S. MANGIAMELI, *Ancora una prova per l’autonomia speciale siciliana* (nota a C. cost., sent. n. 55 del 2001), in *Le Regioni 2001*, 570 s., sottolineando il rischio di progressivo abbandono di un’interpretazione costituzionale rigorosamente ancorata al testo della Carta insito in tale modo di procedere (571).

nozione di “interessi pubblici primari” ricadenti nella nozione di sicurezza ed ordine pubblico (12).

Non deve sfuggire come attraverso questo itinerario si sia resa possibile una rilevante attenuazione della genericità — a valenza chiaramente non liberale — delle prescrizioni dell’art. 1 del t.u.l.p.s., suscettibili di interpretazioni di “tutela” in senso paternalistico e/o autoritario da parte dell’Autorità di pubblica sicurezza. A dire il vero, alcuni residui in senso “idealizzante” della nozione di ordine e di sicurezza pubblica potrebbero essere ancora rilevati nel riferimento alla nozione del “complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l’ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale” dell’art. 159, comma 2, del d.lgs. n. 112 del 1998.

4. L’*excursus* normativo-giurisprudenziale appena tratteggiato è alla base della ricostruzione della nozione di “ordine pubblico e sicurezza” quale limite alla potestà legislativa regionale (ivi compresa la legge regionale veneta del 2019 sulla quale la Corte è stata chiamata a pronunciarsi) discendente dalla formulazione della lettera *h*) del secondo comma dell’art. 117 Cost., per come riformulato dal legislatore di revisione costituzionale del 2001.

Si tratta, cioè, di ricostruire il contenuto della voce materiale della competenza legislativa esclusiva statale partendo dal suo significato concreto nell’ordinamento giuridico vigente al momento dell’entrata in vigore della disciplina costituzionale (13). Va peraltro aggiunto come, in particolare in questa materia, si imponga una lettura interpretativa che tenga conto dei vincoli costituzionali complessivi che condizionano la ricostruzione della nozione, costituzionalmente quanto mai sensibile (14).

Al riguardo costituisce un elemento acquisito ed imprescindibile la variabilità di significati che la nozione giuridica di ordine pubblico può assumere (15), così come occorre essere sempre consapevoli della intrinseca

(12) Cfr., in particolare, il n. 2 del *Considerato in diritto*.

(13) Sul criterio storico-normativo quale criterio prioritario di interpretazione delle materie, rinvio ad A. D’ATENA, *Diritto regionale*<sup>4</sup>, Torino 2019, 158. La necessità del ricorso ad un criterio oggettivo, anche se non storico-normativo, per definire la materia in esame, per poi procedere sulla base di tale definizione agli interventi *ex art.* 118, terzo comma, Cost. è evidenziata da P. BONETTI, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, cit., par. 1. L’A. evidenzia l’importanza di un’interpretazione restrittiva a fronte di una materia suscettibile di interpretazioni estensive (485).

(14) Per la sottolineatura del rilievo della lettura sistematica della Costituzione in materia ed in particolare per la valorizzazione ad opera della l. cost. n. 3 del 2001 della voce enumerata a favore delle Regioni “polizia amministrativa locale”, cfr. S. MANGIAMELLI, *Il ruolo delle Regioni in tema di sicurezza*, in *Democrazia e Sicurezza* 2011, 4.

(15) Centrale sul punto resta il contributo di L. PALADIN, *Ordine pubblico*, in *Nss. D.I.*, vol. XII, Torino 1965, 134 ss. La difficoltà di riconduzione ad unità semantica del concetto di ordine pubblico è ribadita, recentemente, da F. ANGELINI, *Ordine pubblico*, in AA.VV. (dir. S. CASSESE), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. IV, Milano 2006, 3998.

ed elevata politicità che le nozioni tanto di ordine pubblico (16) quanto di sicurezza posseggono e che possono indurre a letture caratterizzate da una, per così dire, eccedenza di portata deontologica delle medesime che, si badi, operano non necessariamente in senso restrittivo delle libertà dei consociati, ma anche in senso conservativo delle caratteristiche di fondo del sistema liberal-democratico dell'ordinamento costituzionale (17).

Ciò non toglie, tuttavia, che «ordine pubblico e sicurezza» siano state considerate dal legislatore di revisione costituzionale del 2001 come «una materia in senso proprio, e cioè ... una materia oggettivamente delimitata», secondo la netta e recente affermazione della stessa Corte costituzionale (18).

A questo proposito va dato atto alla Corte costituzionale di aver contenuto i rischi di una dilatazione dei confini della materia in questione che l'avrebbe resa una materia trasversale in grado di raggiungere qualunque ambito, in ragione della possibile lettura in termini finalistici delle due voci che la compongono. Al di là del caso — in un certo senso necessitato a causa dell'omissione da parte del legislatore di riforma del titolo V — della riconduzione della «circolazione stradale» alla sicurezza pubblica (19), i casi di trasversalità della materia della sicurezza, pur presenti e puntualmente segnalati nella riflessione scientifica (20), appaiono, ad un'analisi complessiva (21) ed aggiornata (22), tutto sommato contenuti. È soprattutto la messa a fuoco ad opera della Corte costituzionale (23) di una nozione di “sicurezza secondaria” come materia distinta anche se connessa con il

---

(16) Rimarcata recentemente da M.C. AMOROSI, *L'ordine pubblico e le tutele costituzionali*, in *Rivista del Gruppo di Pisa* 2020, 5, unitamente al conseguente carattere dinamico ed evolutivo dell'ordine pubblico stesso.

(17) Per la messa a fuoco di questa declinazione costituzionale dell'ordine pubblico operata dalla giurisprudenza costituzionale e per la considerazione che «il concetto di ordine pubblico a questi fini elaborato non coincide veramente con l'ordine pubblico che la Corte considera limite alle libertà», cfr. A. CERRI, *Ordine pubblico, II* *Diritto costituzionale*, in *Enc. giur.* XXII, Roma 1990, 10.

(18) Sent. n. 285 del 2019, n. 2.3 del *Considerato in diritto*.

(19) Sent. n. 428 del 2004. La macroscopica omissione di tale voce competenziale nell'art. 117 Cost. era stata rilevata da tempo in dottrina: cfr. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 157.

(20) Cfr. le fattispecie considerate nelle sentt. n. 18 del 2009 (sugli *slot* aeroportuali) e n. 21 del 2010 (sulla sicurezza delle costruzioni). La lettura in chiave trasversale e finalistica della materia “sicurezza” emergente in talune decisioni della Corte costituzionale, a partire dalla sent. n. 428 del 2004, era stata sottolineata da P. BONETTI, *La giurisprudenza costituzionale sulla materia «sicurezza» conferma la penetrazione statale nelle materie di potestà legislativa regionale* (nota a C. cost., sent. n. 222 del 2006), in *Le Regioni* 2007, 124 ss.; Id., *L'ordinamento della polizia locale tra Stato e Regioni* (nota a C. cost., sent. n. 167 del 2010), in *Le Regioni* 2011, 707 ss.; T.F. GIUPPONI, *Nascita e trasfigurazione di una materia trasversale: il caso della «sicurezza»* (nota a C. cost., sent. n. 21 del 2010), in *Le Regioni* 2010, 1118 ss.; G. PICCIRILLI, *Ordine pubblico e sicurezza ad esclusione della polizia amministrativa locale (art. 117.2.H)*, in AA.VV. (a cura di R. BIFULCO - A. CELORTO), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001*, Napoli 2015, par. 4.

(21) Si consideri l'interpretazione restrittiva accolta dalla Corte costituzionale anche in epoca di poco successiva all'entrata in vigore della riforma: è il caso, tra le altre, delle sentt. n. 407 del 2002 (in tema di attività a rischio di incidenti); n. 95 del

“nucleo duro” della sicurezza pubblica ad avere agevolato tale interpretazione in senso maggiormente oggettivo della voce di cui alla lett. *h*) del secondo comma dell’art. 117 Cost., pur residuando inevitabili profili di problematicità come si accennerà tra breve.

5. È così possibile concentrarsi, almeno come punto di partenza, su di una nozione restrittiva del binomio ordine pubblico e sicurezza come limite che si oppone al tentativo realizzato dal legislatore regionale del Veneto.

Preliminarmente è il caso di sottolineare come ci si trovi di fronte ad entità oggettivamente considerate nel testo costituzionale come materie, mentre poco convincente risulta il tentativo, pure operato (24), di estrarre da tali materie diritti soggettivi, dal contenuto piuttosto sfuggente (25).

Sciogliendo un’alternativa ricostruttiva accennata in una sua precedente pronuncia (26), la sent. n. 285 del 2019 considera i due lemmi “ordine pubblico” e “sicurezza” come un’endiadi che richiama pertanto una nozione ed un limite unitario. Forse apparirebbe preferibile spezzare l’endiadi per far risaltare l’autonomia concettuale delle due nozioni nel diritto pubblico italiano, evitando anche alcuni rischi di contaminazione che la costruzione unitaria può comportare (27). In particolare, per l’ordine pubblico, la sua valorizzazione autonoma permette di recuperare più agevolmente la consistente ed autorevole tradizione interpretativa volta a sottolineare la dimensione materiale — e solamente materiale — del limite in questione all’esercizio di libertà costituzionali (28). In particolare, per ciò che qui interessa, la

---

2005 (in tema di libretto idoneità sanitaria); n. 222 del 2006 (in tema di disciplina dei cani pericolosi); n. 300 del 2011 (in tema di sale da gioco).

(22) Cfr. le recenti sentt. n. 177 del 2020 (n. 3 del *Considerato in diritto*); n. 27/2019 (in tema di sale giochi e prevenzione della ludopatia); n. 116 del 2019 (in tema di contrasto al bullismo e cyberbullismo); n. 208 del 2018 (in tema di misure di prevenzione dell’estremismo e della radicalizzazione).

(23) Si veda, a questo proposito, la sent. n. 226 del 2010 in precedenza richiamata.

(24) Cfr., tra gli altri, P. TORRETTA, “*Diritto alla sicurezza*” e altri diritti e libertà della persona: un complesso bilanciamento costituzionale, in AA.VV. (a cura di A. D’ALOLA), *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Milano 2003; S. RAIMONDI, *Per l’affermazione della sicurezza pubblica come diritto*, in *Dir. amm.* 2006, 747 ss.; T.E. FROSINI, *Il diritto costituzionale alla sicurezza*, in *Forumcostituzionale.it*. (2006); 454 ss.; N. ZANON, *Un diritto fondamentale alla sicurezza ?*, in *Dir. pen. proc.* 2019, 1557, richiamando la sent. 2 marzo 2017 *Talpis c. Italia* della Corte europea dei diritti dell’uomo.

(25) Per una serrata critica alla configurabilità del “diritto alla sicurezza”, cfr. M. RUOTOLO, *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti*, in *Democrazia e Sicurezza* n. 2/2013, 1 ss., oltre ai lavori di A. PACE richiamati *infra* a nota 28.

(26) Sent. n. 407 del 2002, n. 3.1 del *Considerato in diritto*.

(27) Per una ricostruzione diversa, che considera sicurezza pubblica e ordine pubblico “i due lati della stessa medaglia”, il primo consistendo nell’aspetto soggettivo dell’ordine pubblico, cfr. comunque A. PACE, *Libertà e sicurezza. Cinquant’anni dopo*, in *Dir. soc.* 2013, 191 s.

(28) A questo proposito, il riferimento d’obbligo è alle riflessioni di A. PACE, del quale si veda, nel periodo più recente, *Libertà e sicurezza. Cinquant’anni dopo*, cit.,

competenza legislativa esclusiva dello Stato nel disciplinare le modalità operative di tale limite vanno intese come finalizzate alla “mera” conservazione della situazione di assenza di disordine materiale. Si osservi come questa prospettiva finalistica è destinata ad operare anche prescindendo dal pericolo di commissione di reati e, quindi, dalla finalità di prevenzione generale maggiormente insita nella nozione di “sicurezza” e di polizia di sicurezza (29), con una possibile estensione di operatività del limite dell’ordine pubblico rispetto alla prevenzione para-penale. Al tempo stesso, e senza contraddizione con quanto si è appena osservato, la separazione dell’oggetto di disciplina “ordine pubblico”, materialmente inteso, da quello di prevenzione dei reati insito nella nozione di “sicurezza” vale a circoscrivere e limitare la sua operatività, riducendo il rischio di ritorni di fiamma, per così dire, di letture in senso ideale dell’ordine pubblico stesso che la connessione con una finalità general-preventiva dei reati potrebbe alimentare (30). Si tratta di un vantaggio utile a circoscrivere interpretativamente — e, di conseguenza, operativamente — i beni menzionati nel già ricordato art. 159 del d.lgs. n. 159 del 1998 e, prima ancora, dell’art. 1 del t.u.l.p.s. come giustificativi di misure di salvaguardia dell’ordine pubblico...

Frequentemente la giurisprudenza costituzionale ha evidenziato il legame tra la nozione di “sicurezza” della lettera *h*) dell’art. 117, secondo comma, Cost. e la nozione di polizia di sicurezza e di prevenzione dei reati tipica di questa (31). In ciò, la linea di continuità con l’esperienza anteriore alla riforma costituzionale del 2001 è abbastanza evidente. La riduzione a questo nucleo ristretto connesso alla prevenzione dei reati della nozione di polizia di sicurezza appare del resto la conseguenza dello scorporo, oltre che della nozione ed attività di polizia giudiziaria (32), di una serie di fattispecie

---

192 ss.; Id., *La sicurezza pubblica nella legalità costituzionale*, in *Rivista Aic* 1/2015, 2 ss. Il filo rosso che attraversa la riflessione dell’A. nel tempo sul tema è evidenziato da R. NIRO, *Il “posto” di sicurezza e ordine pubblico nella Costituzione italiana, nel pensiero di Alessandro Pace. Nel segno del costituzionalismo garantista*, in questa *Rivista* 2019, 3429 ss.

(29) A tali funzioni può essere chiamato a partecipare anche personale militare, con esclusione comunque di attribuzioni di polizia giudiziaria. In tema, cfr. Q. CAMERLENGO, *Forze armate e ordine pubblico: le coordinate costituzionali*, in *Federalismi.it* 23/2019.

(30) Sui rischi che l’identificazione dell’ordine pubblico con la prevenzione dei reati (ed oggi possiamo dire con la nozione della materia sicurezza pubblica) comporta, cfr. A. CERRI, *Ordine pubblico*, cit., 5 s.

(31) Cfr. le sentt. n. 222 del 2006 già ricordata; n. 196 del 2009 (in tema di poteri dei Sindaci *ex art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000*); n. 285/19, più volte richiamata. In altro ambito la finalità preventiva rispetto alla commissione di reati è alla base del giudizio di compatibilità delle misure di prevenzione (personali e patrimoniali) con la Costituzione ed il parametro interposto della Cedu. Si veda a questo proposito l’articolata ricostruzione della sent. n. 24 del 2019 della Corte costituzionale. In dottrina, sulla complementarietà del diritto di pubblica sicurezza alla prevenzione dei reati, cfr. recentemente G. TROMBETTA, *Ordine pubblico e sicurezza nell’ordinamento italiano*, in *Democrazia e Sicurezza* 2/2020, 52.

(32) Strettamente presidiata, quanto alla sua competenza statale, dalla giurisprudenza costituzionale. Cfr. le sentt. n. 35 del 2011; n. 167 del 2010 (n. 6.1 del

di vigilanza su specifiche attività amministrative da ricondurre alla nozione di “polizia amministrativa” accessoria alle competenze regionali e di spettanza di tali enti territoriali, come già chiarito in epoca anteriore alla l. cost. n. 3 del 2001 (33) ed oggi maggiormente evidente in conseguenza dell’ampliamento delle competenze regionali stesse (34).

Alla luce di ciò, appare evidente l’incompatibilità di un modello di controllo istituzionale quale quello delineato nella legge regionale del Veneto n. 34 del 2019 con tale nucleo duro di competenza statale. Per questa fondamentale ragione l’esito del giudizio di costituzionalità deciso con la sentenza in commento poteva dirsi scontato.

6. A conclusioni diverse non poteva condurre una eventuale valorizzazione della disciplina esaminata dalla Corte come riconducibile alla nozione di «sicurezza in senso lato o secondaria» (35) che trova oggi la sua cornice normativa nel d.l. 20 febbraio 2017, n. 14, convertito con modificazioni nella l. 18 aprile 2017, n. 48 e, in particolare, nella nozione di «sicurezza urbana» dell’art. 4.

Le finalità di miglioramento delle condizioni di vivibilità dei territori poste alla base di tale innovativa concezione del bene sicurezza (36) che inevitabilmente chiamano in gioco competenze legislative regionali in tema di «politiche (e i servizi sociali), polizia locale, assistenza sanitaria, governo del territorio» (37) e che richiedono necessariamente un intervento integrato di tutti gli enti territoriali della Repubblica (38), appaiono ben altra cosa, infatti, rispetto alla «attività istituzionale di prevenzione generale e controllo del territorio» della già ricordata definizione dell’art. 2 della legge regionale del Veneto istitutiva del controllo di vicinato.

Né le forme di coordinamento tra Stato ed enti locali previste dalla legge

---

*Considerato in diritto*; n. 313 del 2003 (n. 11 del *Considerato in diritto*). Per il periodo anteriore alla riforma costituzionale del 2001, cfr. la sent. n. 185 del 1999.

(33) Si veda, al proposito, la già ricordata sent. n. 1013 del 1988.

(34) Per la riconduzione a finalità di polizia di sicurezza e non di polizia amministrativa di un provvedimento di sospensione di una licenza di esercizio commerciale impugnata per conflitto di attribuzione, cfr. la sent. n. 129 del 2009. Cfr. anche la sent. n. 145 del 2018 in tema di sanzioni per attività di disturbo all’attività di caccia e pesca (con un’interpretazione, invero, abbastanza lata ed indeterminata della nozione di “ordine pubblico e sicurezza” fatta valere) e la sent. n. 195 del 2019 in tema di estensione del c.d. Daspo urbano ai presidi sanitari.

(35) Sempre per usare la classificazione operata dalla sent. n. 285 del 2019.

(36) Per la sua messa a fuoco nella riflessione scientifica, cfr. T.F. GIUPPONI, *La sicurezza e le sue “dimensioni” costituzionali*, in *Forumcostituzionale.it* (21 dicembre 2008), par. 5.; ID., *Le dimensioni costituzionali della sicurezza e il sistema delle autonomie regionali e locali*, in AA.VV. (a cura di T.F. GIUPPONI) *Politiche della sicurezza e autonomie locali*, Bologna 2010, 11 ss.; A. PAJNO, *La “sicurezza urbana” tra poteri impliciti e inflazione normativa*, in AA.VV. (a cura di A. PAJNO), *La sicurezza urbana*, Santarcangelo di Romagna 2009, 9 ss.; V. ANTONELLI, *La sicurezza in città ovvero l’iperbole della sicurezza urbana*, in *Le Istituzioni del Federalismo* 2017, 31 ss.

(37) Così la sent. n. 285 del 2019, n. 2.3 del *Considerato in diritto*.

(38) Cfr. gli artt. 4 e 5 del d.l. n. 14 del 2017.



veneta (39) rispondono alle caratteristiche dei patti per l'attuazione della sicurezza urbana di cui all'art. 5 del d.l. n. 14 del 2017 che in questa parte si pone come (prima organica) norma attuativa della previsione costituzionale dell'art. 118, comma 3, Cost. (40).

7. Il n. 5 del *Considerato in diritto* conclusivo della decisione in commento abbandona l'atteggiamento tutto sommato restrittivo e di difesa delle prerogative statali che ha attraversato le pagine precedenti della sentenza per aprire ad una valorizzazione del ruolo che il principio di sussidiarietà (orizzontale, in primo luogo, e anche verticale, in funzione di supporto del primo) può rivestire in una nuova disciplina del controllo di vicinato.

Resta ovviamente centrale il ruolo della legge statale, alla quale spetta costruire questo innovativo sistema, ma non vi è dubbio — e la novità merita di essere segnalata — che la Corte costituzionale ritiene pienamente compatibile la «partecipazione attiva e responsabilizzazione dei cittadini» con «l'obiettivo di una più efficace prevenzione dei reati» anche se deve comunque trattarsi di «attività di ausilio e supporto alle attività istituzionali delle forze di polizia» (41).

Si tratta di una possibile evoluzione che, benché venga ricondotta dalla Corte all'«ampia nozione di sicurezza urbana fornita dal d.l. n. 14 del 2017», sembra andare oltre tale dimensione per attingere al nucleo duro della sicurezza primaria, come attività dirette alla prevenzione dei reati attraverso, in primo luogo, il controllo del territorio.

Il fronte che si apre, anche se potenzialmente interessante, appare non scevro da criticità: esso segnerebbe un superamento dell'approccio della tradizione dell'ordinamento italiano in ordine della partecipazione dei privati alle attività di pubblica sicurezza, caratterizzato dal quadro tutto sommato restrittivo che il t.u.l.p.s. dedica al riguardo (42) (oltre che dalle

---

(39) Richiamate nella nota 1 del presente commento. Un particolare rilievo assume l'art. 5 della legge (Analisi del sistema di controllo di vicinato) volto a costituire una banca dati nella disponibilità della Giunta regionale finalizzata a «consentire la gestione degli elementi informativi sul sistema provenienti dagli enti locali che svolgono attività di controllo di vicinato». A tale proposito la disposizione prevede(va) in modo abbastanza generico la stipula di intese tra la Giunta regionale e gli enti locali ed «i soggetti istituzionali competenti in materia di ordine e sicurezza pubblica». È noto come la giurisprudenza della Corte costituzionale abbia colpito con severità le previsioni di leggi regionali volte a configurare obblighi di partecipazione e collaborazione con organi regionali in capo a soggetti dell'Amministrazione statale: cfr., tra le altre, le sent. n. 177 del 2020, n. 10.3 del *Considerato in diritto*; n. 325 del 2011, n. 7.2 del *Considerato in diritto* ed *ivi* ulteriori richiami a precedenti pronunce.

(40) Come sottolineato da T.F. GIUPPONI, *Sicurezza integrata e sicurezza urbana nel decreto legge n. 14/2017*, in *Le Istituzioni del Federalismo 2017*, 7 ss.; ID., *Il "pacchetto sicurezza" e i rinnovati poteri del sindaco in materia di sicurezza urbana*, in AA.VV. (a cura di G.G. NOBILI - T.F. GIUPPONI - E. RICIFARI - N. GALLO), *La sicurezza della città. La sicurezza urbana ed integrata*, Milano 2019, par. 5.

(41) Le espressioni tra virgolette sono tratte dal n. 5 del *Considerato in diritto* della sentenza in commento.

(42) Cfr. gli artt. 133-141 e 249-260 ss. del t.u.l.p.s. a proposito dei quali cfr. M. DI RAIMONDO, *Appunti di diritto dell'ordine e della sicurezza pubblica*, Napoli 2016, 109 ss. L'approccio restrittivo e limitativo della disciplina vigente in tema di vigilanza privata era stato sottolineato dal medesimo M. DI RAIMONDO, *Ordine pubblico e sicurezza pubblica. Profili ricostruttivi e applicativi*, Torino 2010, 214 ss. che lo

circoscritte ipotesi degli artt. 333 e 383 c.p.p. (43)). Questa evoluzione nel senso di una sicurezza sussidiaria che vede un incremento del ruolo dei soggetti privati trova invece una maggiore attenzione in altre esperienze europee, anche se ancora in attesa di piena implementazione normativa, come soprattutto il caso francese dimostra (44).

Non ci si può però non interrogare criticamente sui limiti di funzionalità, oltre che sui rischi insiti nell'esercizio in forma sussidiaria, di un'attività così profondamente connaturata alla dimensione dello Stato-autorità (ed ai valori di attuazione imparziale dei principi dello Stato di diritto che lo Stato-autorità assume in una forma di stato liberal-democratica) come quella del controllo del territorio a fini di sicurezza (45). Da fattore di semplificazione e di alleggerimento delle funzioni pubbliche (in senso soggettivo ed oggettivo) di salvaguardia della sicurezza pubblica, la configurazione di un controllo di vicinato in chiave sussidiaria rischia, forse, di costituire fattore di complicazione e di oneri ulteriori per le forze di polizia.

EDUARDO GIANFRANCESCO

---

sottopone a critica auspicando una estensione dell'ambito di operatività di tale modello in forza del principio di sussidiarietà. L'estensione, a seguito di una serie di interventi normativi, oltre che di una pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione europea che ha fatto applicazione in materia della libertà di stabilimento (sent. 13 dicembre 2007 C/465-05), sono evidenziati da C. CARUSO, *I paradigmi della sicurezza partecipata*, in AA.Vv. (a cura di N. GALLO - T.F. GIUPPONI), *L'ordinamento della sicurezza: soggetti e funzioni*, Milano 2014, 135 ss. In argomento, cfr. anche G. TROMBETTA, *Ordine pubblico e sicurezza nell'ordinamento italiano*, cit., 79 ss.

(43) Richiamati dalla Corte costituzionale nelle sentt. n. 269 e n. 274 del 2010 a smentita della tesi della impossibilità dell'affidamento a privati di funzioni di prevenzione dei reati. Le fattispecie descritte nelle due disposizioni sembrano a chi scrive collocarsi in una zona di confine tra prevenzione e repressione dei reati, e, quindi, di polizia giudiziaria. In ogni caso dal loro carattere puntuale e circoscritto sembra incongruo trarne generalizzazioni sul possibile ruolo dei privati (e delle loro associazioni) in funzioni continuative di polizia di sicurezza.

(44) Si veda il *Livre blanc de la sécurité intérieure*, pubblicato nel 2020 a cura del Ministero degli Interni francese. Il testo è disponibile in [www.interieur.gov.fr](http://www.interieur.gov.fr) 144 ss. per una notevole valorizzazione del ruolo della sicurezza privata all'interno del riformando sistema di sicurezza nazionale.

(45) Per considerazioni critiche sull'applicabilità della sussidiarietà orizzontale alla materia dell'ordine e della sicurezza pubblica, cfr. Q. CAMERLENGO, *Art. 118 Cost.*, in AA.Vv. (a cura di R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI), *Commentario della Costituzione*, vol. III, Torino 2006, par. 2.7 e 2.7.2.; T.F. GIUPPONI, *La sicurezza e le sue "dimensioni" costituzionali*, cit., par. 4, sottolineando come «la sicurezza è fina dalle origini fatto di amministrazione, di conseguenza, fatto di organizzazione amministrativa»; M. MASSA, *I vigilanti privati e il volto pubblico della pubblica sicurezza*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2009, con riferimento anche alla letteratura anglosassone in tema di *community policing*; A. PAJNO - V. ANTONELLI, *La sicurezza urbana tra editti e ronde*, in AA.Vv. (a cura di A. PAJNO), *La sicurezza urbana*, cit., 204 ss.; G. BRUNELLI, *L'inquietante vicenda delle ronde: quando la "sicurezza partecipata" mette a rischio la legalità costituzionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo* 2009, 5 ss.; C. CARUSO, *La legge, la Corte e le "ronde": le associazioni di osservatori volontari per la sicurezza urbana*, in AA.Vv. (a cura di T.F. GIUPPONI) *Politiche della sicurezza e autonomie locali*, cit., 115.

## ABSTRACT

Il commento muove dalla dichiarazione di incostituzionalità di una legge del Veneto in tema di controllo di vicinato. Si evidenzia la variabile nozione di “ordine pubblico e sicurezza” con regimi competenziali differenziati anche se connessi tra loro. Viene anche presa in considerazione la problematica applicazione alle forme di controllo del territorio del principio di sussidiarietà orizzontale.

*Moving from a regional law on neighborhood control declared unconstitutional, the main theme of the essay is the mixed nature of the competence about “public order and security” in Italian constitution, with elements reserved to the central State and elements requiring a regional and local action. The problematic use of the horizontal subsidiary principle in this matter is also considered.*