

La disciplina regionale sul “controllo del vicinato” al vaglio del giudice delle leggi: un’ulteriore pronuncia nella giurisprudenza costituzionale in tema di sicurezza pubblica (a margine di Corte cost., sent. n. 236/2020)

OMAR CARAMASCHI*

Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 236 del 21 ottobre 2020

Disponibile all’indirizzo <https://www.giurcost.org/decisioni/2020/0236s-20.html>

Sommario

1. La legge veneta sul controllo di vicinato. – 2. La disciplina regionale del controllo di vicinato come violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di “ordine pubblico e sicurezza”. – 3. La non riconducibilità del controllo di vicinato previsto dalla legge veneta al coordinamento tra Stato e Regioni in materia di “ordine pubblico e sicurezza”. – 4. Riflessioni conclusive sul controllo di vicinato, anche in vista di un’eventuale disciplina di esso da parte del legislatore statale.

Data della pubblicazione sul sito: 26 maggio 2021

Suggerimento di citazione

O. CARAMASCHI, *La disciplina regionale sul “controllo del vicinato” al vaglio del giudice delle leggi: un’ulteriore pronuncia nella giurisprudenza costituzionale in tema di sicurezza pubblica (a margine di Corte cost., sent. n. 236/2020)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2021. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Dottore di ricerca in Diritto costituzionale interno, comparato ed europeo nell’Università degli studi di Genova. Indirizzo mail: omar.caramaschi@edu.unige.it

1. La legge veneta sul controllo di vicinato

Di notevole interesse risulta la sentenza n. 236 del 2020 con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità, per contrasto con gli artt. 117, secondo comma, lett. h), e 118, terzo comma, Cost., dell'intera 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").

La legge veneta impegnava la Regione ad incentivare la collaborazione tra le amministrazioni statali, le istituzioni locali e la 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» (art. 1).

A tal proposito la legge introduceva il c.d. "controllo di vicinato" definendolo 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» (art. 2, comma 2).

In particolare poi la medesima legge stabiliva che il controllo del vicinato si realizzasse «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» i quale integrassero «l'azione dell'amministrazione locale di appartenenza per il miglioramento della vivibilità del territorio e dei livelli di coesione ed inclusione sociale e territoriale» (art. 2, comma 3). Inoltre, la suddetta legge prevedeva «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» (art. 2, comma 4); interventi di promozione e sostegno del controllo di vicinato (artt. 3 e 4); la creazione di una banca dati al fine di raccogliere le misure attuative dei protocolli di intesa e dei patti per la sicurezza urbana sottoscritti nel territorio regionale volti ad introdurre forme di coinvolgimento di vicinato (art. 5).

La Corte costituzionale ha ritenuto fondato il ricorso del Presidente del Consiglio in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera h), e 118, terzo comma, Cost., mentre ha dichiarato l'assorbimento con riguardo all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., altro parametro invocato dal ricorso governativo.

Il thema decidendum consta di due profili, entrambi correlati al riparto di competenze tra Stato e Regioni: da un lato, l'effettiva incidenza della legge

regionale impugnata sulla materia di legislazione esclusiva statale “ordine pubblico e sicurezza”; dall’altro lato, la riconducibilità o meno delle disposizioni impugnate a forme di coordinamento tra Stato e Regioni in tema di “ordine pubblico e sicurezza”, già fissate dalla normativa statale in attuazione dell’art. 118, terzo comma, Cost.

2. La disciplina regionale del controllo di vicinato come violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di “ordine pubblico e sicurezza”

Riguardo al primo dei due profili poc’anzi citati, l’impugnazione della legge veneta offre alla Corte costituzionale l’ennesima occasione per tornare su un ambito della sua cospicua giurisprudenza costituzionale volta a definire sia la portata della materia “ordine pubblico e sicurezza”, sia lo scontro competenziale tra Stato e Regioni che, in tale materia, è particolarmente consistente.

Innanzitutto il giudice delle leggi richiama la sentenza n. 285 del 2019 con la quale aveva riassunto i propri orientamenti, integralmente confermati nella decisione che si commenta.

In particolare si ricorda che l’endiadi tra “ordine pubblico” e “sicurezza”, contenuta nella lettera h) dell’art. 117, secondo comma, Cost., allude a quelle «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»¹.

¹ Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 285 del 2019, punti 2.2. e 2.3 del *Considerato in diritto*, laddove si richiama Corte costituzionale, sentenza n. 290 del 2001, punto 2 del *Considerato in diritto*. Si tratta di un’endiadi già presente sia nella giurisprudenza della Corte costituzionale (v. sentenze n. 77 del 1987 e n. 218 del 1988), sia nella legislazione, come all’art. 159, secondo comma, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (“Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59”) laddove le due nozioni vengono richiamate congiuntamente al fine di qualificare la competenza statale in materia di “ordine pubblico e sicurezza” come l’insieme delle «misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell’ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l’ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni».

Quanto alla dottrina v., tra gli altri, P. BONETTI, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2-3/2002, 483-530; M. DI RAIMONDO, *Ordine pubblico e sicurezza pubblica: profili ricostruttivi e applicativi*, Torino, 2010; M. DOGLIANI, *Il volto costituzionale della sicurezza*, in *Astrid*

Queste funzioni, come osservato nella sentenza n. 285 del 2019, costituiscono una «materia in senso proprio», vale a dire «una materia oggettivamente delimitata che di per sé non esclude l'intervento regionale in settori ad essa liminari»; la Corte invero ha declinato in maniera pluralista la nozione di sicurezza (con ciò valorizzando il principio autonomistico *ex art. 5 Cost.*), operando una distinzione tra «sicurezza in “senso stretto” (o sicurezza primaria)» riconducibile al «nucleo duro della sicurezza di esclusiva competenza statale» e una «sicurezza “in senso lato” (o sicurezza secondaria)», o altrimenti definita “sicurezza integrata” (v. *infra*), in grado di «ricomprendere un fascio di funzioni intrecciate, corrispondenti a plurime e diversificate competenze di spettanza anche regionale»².

Il giudice costituzionale pertanto non solo rimarca, come già evidenziato nella sentenza n. 285 del 2019, la possibilità per le Regioni di realizzare, nell'ambito della “sicurezza secondaria”, «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»³, ma porta a sostegno di ciò una serie di pronunce recenti, nelle quali tali principi testé enunciati hanno trovato applicazione, sia in decisioni di infondatezza, sia di fondatezza⁴.

Rassegna, 22/2010, 1-9; T.F. GIUPPONI, *La sicurezza e le sue “dimensioni” costituzionali*, in S. VIDA (a cura di), *Diritti umani: trasformazioni e reazioni*, Bologna, 2008, 275-301; T.F. GIUPPONI, *Nascita e trasfigurazione di una materia trasversale: il caso della “sicurezza”*, in *Le Regioni*, 5/2010, 1118-1125; A. PACE, *La sicurezza pubblica nella legalità costituzionale*, in *Rivista AIC*, 1/2015, 1-9; F. PAOLOZZI, *Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di sicurezza pubblica*, in *Istituzioni del Federalismo*, 4/2011, 887-912; M. RUOTOLO, *Brevi riflessioni sul concetto di sicurezza (nel gioco del bilanciamento)*, in AA. VV., *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, Torino, 2011, vol. VI, 2895-2925.

² Corte costituzionale, sentenza n. 285 del 2019, punto 2.3 del *Considerato in diritto*, nonché Corte costituzionale, sentenza n. 236 del 2020, punto 3.2 del *Considerato in diritto*. Inoltre cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 290 del 2001, punto 2 del *Considerato in diritto*, laddove si afferma che la definizione di “ordine pubblico e sicurezza”, come consolidata nella giurisprudenza costituzionale, deve riferirsi alla tutela non di «qualsiasi interesse pubblico alla cui cura siano preposte le pubbliche amministrazioni, ma soltanto quegli interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile. Una siffatta precisazione è necessaria ad impedire che una smisurata dilatazione della nozione di sicurezza e ordine pubblico si converta in una preminente competenza statale in relazione a tutte le attività che vanificherebbe ogni ripartizione di compiti tra autorità statali di polizia e autonomie locali».

³ Corte costituzionale, sentenza n. 285 del 2019, punto 2.3 del *Considerato in diritto*, nonché Corte costituzionale, sentenza n. 236 del 2020, punto 3.2 del *Considerato in diritto*.

⁴ Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 236 del 2020, punto 3.2 del *Considerato in diritto*, laddove si richiamano alcune recenti pronunce che hanno ritenuto

Riguardo alla legge regionale scrutinata nella sentenza in esame, deve osservarsi che essa ruota intorno al riconoscimento di una “funzione sociale” al controllo di vicinato come formula espressiva del principio di sussidiarietà orizzontale e di conseguente partecipazione dei privati cittadini all’esercizio di funzioni pubbliche: in tal senso, centrale è la nozione di “controllo di vicinato”, poc’anzi richiamata.

Benché la legge veneta escluda esplicitamente dall’azione regionale la possibilità di assumere iniziative «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», la Corte costituzionale ha correttamente ravvisato un’invasione illegittima della competenza esclusiva statale in materia di “ordine pubblico e sicurezza” proprio nell’identificazione di tale «forma di cittadinanza attiva» come «contributo funzionale all’attività istituzionale di prevenzione generale e controllo del territorio»⁵.

Dunque quest’ultimo riferimento, ad avviso dei giudici costituzionali, non sarebbe tanto riconducibile alle «precondizioni per un più efficace esercizio delle

costituzionalmente legittime talune normative regionali contenenti «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» (v. sentenza n. 208 del 2018), oppure orientate al contrasto del cyberbullismo attraverso programmi culturali e scolastici (v. sentenza n. 116 del 2019), nonché volte ad istituire osservatori sulla legalità, con compiti principalmente consultivi e di ricerca, e a promuovere la stipula di “protocolli di legalità” tra prefetture e amministrazioni aggiudicatrici al fine di potenziare gli strumenti di prevenzione e contrasto tanto di fenomeno corruttivi che di infiltrazioni mafiose (v. sentenza n. 177 del 2020). Specularmente vi sono decisioni in cui la Corte, al contrario, ha dichiarato costituzionalmente illegittime normative regionali potenzialmente idonee a determinare interferenze quanto all’attività di prevenzione e repressione dei reati riferibile alla “sicurezza primaria” di esclusiva competenza statale; v., *ex multis*, sentenza n. 325 del 2011 (avente ad oggetto una legge regionale istitutiva di un’agenzia con compiti perfettamente sovrapponibili a quelli dell’Agenzia statale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), sentenza n. 35 del 2012 (relativa a una normativa regionale in tema di tracciabilità dei flussi finanziari al fine di prevenire infiltrazioni criminali) o la già richiamata sentenza n. 177 del 2020 (con cui la Corte ha annullato una disposizione regionale che istitutiva una banca dati dei beni confiscati alla criminalità organizzata esistenti sul territorio regionale in quanto interferente con i compiti della Banca dati nazionale unica per la documentazione antimafia).

⁵ Art. 2, comma 2, legge Regione Veneto 8 agosto 2019, n. 34.

classiche funzioni di ordine pubblico»⁶, e pertanto alla nozione di “sicurezza secondaria”, quanto piuttosto sconfinerebbe nell’ambito della “sicurezza primaria”, ossia della competenza esclusiva statale in materia di “ordine pubblico e sicurezza” *ex art.* 117, secondo comma, lettera h), Cost.; tale disposizione non può «che riferirsi alla specifica finalità di “prevenzione dei reati”, da attuarsi mediante il classico strumento del controllo del territorio», finalità che per l’appunto «costituisce il nucleo centrale della funzione di pubblica sicurezza»⁷.

Tale “sconfinamento” della Regione Veneto nella materia di esclusiva competenza statale emerge anche da altri due profili della legge impugnata, ed invero la Corte la dichiara costituzionalmente illegittima nel suo complesso.

Da un lato vi è la possibilità per la Giunta regionale, prevista dall’art. 2, comma 4, di promuovere la stipula di accordi o protocolli di intesa tra enti locali e Uffici territoriali di Governo sempre in ambito di «tutela dell’ordine e sicurezza pubblica»; trattasi di un’esplicita interferenza del legislatore regionale in una materia in cui questo non può intervenire, se non esclusivamente all’interno di quelle ipotesi previste dalla disciplina statale *ex art.* 118, terzo comma, Cost. (su cui v. ampiamente *infra*).

Dall’altro lato, invece, si prevede la creazione, da parte dell’art. 5, comma 2, della legge impugnata, di una banca dati regionali in grado di analizzare la «situazione concernente le potenziali tipologie di reati ed il loro impatto sul sistema territoriale» la quale, anche in questo caso inerendo all’attività di prevenzione dei

⁶ Corte costituzionale, sentenza n. 285 del 2019, punto 2.5 del *Considerato in diritto*.

⁷ Corte costituzionale, sentenza n. 236 del 2020, punto 3.3 del *Considerato in diritto*. Già in Corte costituzionale, sentenza n. 35 del 2012, punto 2 del *Considerato in diritto* la Corte aveva richiamato la propria costante giurisprudenza al fine di riaffermare che “ordine pubblico e sicurezza”, ai fini del riparto di competenze tra Stato e Regioni, hanno ad oggetto le «misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell’ordine pubblico» (cfr. sentenza n. 407 del 2002, nonché, tra le altre, sentenze n. 35 del 2011, n. 226 del 2010, n. 50 del 2008, n. 222 del 2006, n. 428 del 2004). La Corte inoltre, sempre nella sentenza 35 del 2012, punto 2 del *Considerato in diritto*, sostiene che «[l]a promozione della legalità, in quanto tesa alla diffusione dei valori di civiltà e pacifica convivenza su cui si regge la Repubblica, non è attribuzione monopolistica, né può divenire oggetto di contesa tra i distinti livelli di legislazione e di governo: è tuttavia necessario che misure predisposte a tale scopo nell’esercizio di una competenza propria della Regione, per esempio nell’ambito dell’organizzazione degli uffici regionali, non costituiscano strumenti di politica criminale, né, in ogni caso, generino interferenze, anche potenziali, con la disciplina statale di prevenzione e repressione dei reati» (sul punto cfr. sentenze n. 55 del 2001, n. 325 del 2011).

reati in senso stretto, determina un'invasione regionale dell'ambito della "sicurezza primaria" riservata allo Stato⁸.

3. La non riconducibilità del controllo di vicinato previsto dalla legge veneta al coordinamento tra Stato e Regioni in materia di "ordine pubblico e sicurezza"

Riguardo al secondo dei due profili citati più sopra, quello relativo alla possibilità che le disposizioni regionali impugnate siano ricondotte a forme di coordinamento tra Stato e Regioni *ex art.* 118, terzo comma, Cost., la Corte costituzionale si esprime negativamente.

Tale disposto costituzionale è stato attuato dal decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 ("Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città"), convertito con modificazioni dalla legge 18 aprile 2017, n. 48, il quale ha definito il quadro generale entro cui lo Stato e le autonomie territoriali possono collaborare congiuntamente nell'ambito della "sicurezza integrata"⁹: esso è identificato come

⁸ Cfr. Corte costituzionale, sentenza 236 del 2020, punto 3.3 del *Considerato in diritto*. Analogamente v. Corte costituzionale, sentenza 177 del 2020, punto 9.3 del *Considerato in diritto* laddove la Corte ha sostenuto che «[l]a predisposizione della "banca dati dei beni confiscati alla criminalità organizzata esistenti sul territorio regionale" interferisce con la funzione della Banca dati nazionale unica per la documentazione antimafia, operante presso l'ANBSC, istituita ai sensi dell'art. 96 del d.lgs. n. 159 del 2011. Così, sovrapponendosi alla struttura già disciplinata nel legittimo esercizio della competenza statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, entro cui la normativa "antimafia" è senz'altro ricompresa, essa invade gli spazi di potestà esclusiva statale *ex art.* 117, secondo comma, lettera h), Cost.».

⁹ Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 177 del 2020, punti 2 e 3 del *Considerato in diritto* laddove i giudici costituzionali affermano che «[l]e Regioni e le Province autonome sono, così, espressamente abilitate ad adottare iniziative e progetti "volti ad attuare interventi di promozione della sicurezza integrata nel territorio di riferimento", anche in base a specifici accordi con lo Stato (art. 3, comma 2, del d.l. n. 14 del 2017), purché tali azioni mirino fondamentalmente a migliorare il contesto sociale e territoriale di riferimento, movendosi nell'ambito delle competenze che l'art. 117, commi terzo e quarto, Cost. attribuiscono loro (sentenza n. 285 del 2019)». Secondo la Corte tale disegno sarebbe in linea con la propria giurisprudenza in base a cui l'endiadi "ordine pubblico e sicurezza" indicherebbe «una materia in senso proprio, oggettivamente delimitata e che non esclude interventi regionali in settori a essa liminari» (v. sentenze n. 290 del 2001, n. 208 del 2018, n. 116 e n. 295 del 2019), anche perché – prosegue la Consulta – ragionando diversamente si produrrebbe un'estensione oltremodo ampia della nozione di sicurezza e ordine pubblico, «tale da porre in crisi la stessa ripartizione costituzionale delle competenze legislative, con l'affermazione di una preminente

«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)¹⁰.

competenza statale potenzialmente riferibile a ogni tipo di attività» (sentenza n. 300 del 2011, testualmente richiamata dalle sentenze n. 285 del 2019 e n. 277 del 2020); pertanto «[l]e Regioni e le Province autonome possono, dunque, promuovere la realizzazione di migliori condizioni di vivibilità dei rispettivi territori, nell’ambito, ad esempio, delle politiche sociali, del governo del territorio, della polizia locale» (ancora sentenza n. 285 del 2019 come richiamata nella sentenza n. 277 del 2020).

¹⁰ Sul punto osserva G. FAMIGLIETTI, *Il patrocinio legale a spese della Regione nel quadro del “magnetismo securitario” (a partire da Corte costituzionale n. 285 del 2019)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2/2020, 167-189, spec. 177, come la “sicurezza integrata” sia stata disciplinata dal più volte richiamato decreto-legge n. 14 del 2017, il quale in apertura, all’art. 1, comma 2, ne offre una definizione «più che volta a delimitare l’ambito contenutistico degli interventi, ad individuare i soggetti protagonisti della “sicurezza integrata” e gli strumenti volti al perseguimento degli obiettivi». Si sarebbe trattato, pertanto, di un intervento normativo «che si è mosso lungo i due corni della “sicurezza integrata” e della “sicurezza urbana”»: quanto alla prima l’intento è stato quello di realizzare un sistema integrato di *governance* attraverso la possibilità di sottoscrivere accordi tra Stato e Regioni, nonché di patti tra lo Stato e gli Enti locali; relativamente alla seconda, invece, si ha un potenziamento dell’apparato di sanzioni amministrative al fine di prevenire quei fenomeni potenzialmente idonei ad incidere sulla sicurezza e sul decoro urbano, ad esempio prevedendo il c.d. “DASPO urbano” ossia una misura in grado di inibire l’accesso e la frequentazione di aree e spazi urbani a soggetti condannati per alcuni reati di particolare allarme sociale.

In modo particolare la “sicurezza urbana” viene 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, decreto-legge n. 14 del 2017). Sul punto v., tra altri, S. PAJNO (a cura di), *La sicurezza urbana*, Santarcangelo di Romagna, 2010; V. ITALIA, *La sicurezza urbana*, Milano, 2010; G. PIGHI, *La sicurezza urbana indivisibile*, Milano, 2014; G. TROPEA, *I nuovi poteri di sindaco, questore e prefetto in materia di sicurezza urbana (dopo la legge Minniti)*, in *Federalismi.it*, 1/2018, 1-29; G.G. NOBILI, *Le linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata e la sicurezza urbana nel coordinamento tra Stato e Regioni*, in G.G. NOBILI, T.F. GIUPPONI, E. RICIFARI, N. GALLO (a cura di), *La sicurezza delle città. La sicurezza urbana e integrata*, Milano, 2018, 61-84; T.F. GIUPPONI, “Sicurezza urbana” e ordinanze sindacali: un primo

Il decreto-legge n. 14 del 2017 ha inoltre previsto che le procedure e gli strumenti pattizi di collaborazione tra Stato ed autonomie territoriali, al fine di realizzare forme di “sicurezza integrata” e di “sicurezza urbana”, vengano definiti rispettivamente in “linee generali” e in “linee guida” adottate, su proposta del Ministero dell’Interno, dalla Conferenza unificata (le prime) e dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali (le seconde)¹¹.

La disciplina statale del 2017 ha così trovato seguito: nell’adozione di linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata (approvate, ai sensi dell’art. 2 del decreto-legge n. 14 del 2017, in sede di Conferenza unificata il 24 gennaio 2018) sulla cui base possono essere stipulati specifici accordi, tra singole Regioni (o Province autonome) e lo Stato, al fine di disciplinare gli opportuni interventi di promozione della sicurezza integrata nel territorio di riferimento; nell’approvazione, in coerenza con le suddette linee generali, di linee guida per l’attuazione della sicurezza urbana (approvate, ai sensi dell’art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 14 del 2017, in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali il 26 luglio 2018) sulla base delle quali è possibile sottoscrivere “patti per la sicurezza urbana” tra il prefetto e il sindaco¹².

(e inevitabilmente parziale) vaglio del Giudice delle leggi, in *Le Regioni*, 6/2009, 1421-1434; ID., *Sicurezza urbana” e ordinamento costituzionale*, in *Le Regioni*, 1-2/2010, 49-82; ID., *Sicurezza urbana 2.0: luci e ombre del decreto Minniti*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2017, 360-363.

¹¹ Cfr. G. TROPEA, *Dalla Corte costituzionale un netto “stop” al neighbourhood watch in salsa veneta*, in *lacostituzione.info*, 16 novembre 2020.

Non è mancato in dottrina chi, come T.F. GIUPPONI, *Sicurezza integrata e sicurezza urbana nel decreto legge n. 14/2017*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1/2017, 5-29, spec. 27-28, ha evidenziato che le misure previste dal decreto-legge n. 14 del 2017 presentano non solo aspetti positivi, come quello di voler dare un assetto legislativo stabile alla forme di coordinamento in tema di sicurezza tra Stato, Regioni ed Enti locali in attuazione all’art. 118, comma 3, Cost., ma anche alcune “ombre” come il fatto che «la sostanziale duplicazione dei canali di coordinamento (Stato-Regioni, da un lato; Stato-Enti locali, dall’altro) rischia di comportare problemi di sovrapposizione e potenziali conflitti tra Regioni ed Enti locali».

¹² Secondo V. ANTONELLI, *La sicurezza in città ovvero l’iperbole della sicurezza urbana*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1/2017, 31 ss., spec. 45-46, tale decreto-legge delinea la “sicurezza delle città” al di là della disciplina costituzionale limitata al coordinamento tra Stato e Regioni, di fatto riconducendovi sia la “sicurezza urbana” sia la “sicurezza integrata”; in questo senso esso demanda l’individuazione dei relativi strumenti «ad un processo di pianificazione “a cascata”».

Ricorda inoltre G. FAMIGLIETTI, *Il patrocinio legale a spese della Regione nel quadro del “magnetismo securitario” (a partire da Corte costituzionale n. 285 del 2019)*, cit., spec.

Tuttavia la Corte ha osservato come la legge regionale impugnata si discosti profondamente tanto dalle coordinate previste dalla disciplina statale attuativa dell'art. 118, terzo comma, Cost., quanto dalle linee generali e guida adottate tra Stato ed enti territoriali, dal momento che il decreto-legge n. 14 del 2017, in particolare, non accorda alle Regioni la facoltà di legiferare quanto al 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).

Si tratta, infatti, di attività necessariamente connesse alle funzioni di prevenzione dei reati affidate alla forza pubblica e, di conseguenza, piuttosto lontane da quelle disciplinate dal decreto-legge n. 14 del 2017 diversamente riconducibili ad una dimensione “secondaria” della sicurezza¹³.

Dalle considerazioni svolte la Corte fa discendere la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale per avere disciplinato, al di fuori della cornice normativa poc'anzi illustrata, forme di collaborazione tra Stato, Regione ed enti locali nella materia di competenza esclusiva statale “ordine pubblico e sicurezza”, all'interno della quale l'intervento legislativo regionale è ammissibile soltanto nelle forme e nei limiti stabiliti dal legislatore statale come previsto dall'art. 118, terzo comma, Cost.¹⁴.

4. Riflessioni conclusive sul controllo di vicinato, anche in vista di un'eventuale disciplina di esso da parte del legislatore statale

Dopo aver dichiarato l'incostituzionalità della legge veneta per aver prodotto un'invasione regionale delle competenze riservate in via esclusiva al legislatore

177, richiamando G.G. NOBILI, *Le linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata e la sicurezza urbana nel coordinamento tra Stato e Regioni*, cit., 62, come questo modello di sicurezza integrata di stampo verticistico sia stato in sede parlamentare bilanciato «“con un modesto approccio di tipo orizzontale”, prevedendo il coinvolgimento di reti territoriali di volontari per la tutela e la salvaguardia dell'arredo urbano, delle aree verdi e dei parchi cittadini nella prevenzione della criminalità (art. 5, c. 2, lett. a)), così come quello di enti ed associazioni operanti nel privato sociale ai fini della promozione dell'inclusione, della protezione e della solidarietà sociale (art. 5, c. 2, lett. c-bis))».

¹³ Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 236 del 2020, punto 3.4 del *Considerato in diritto*.

¹⁴ Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 236 del 2020, punto 3.4 del *Considerato in diritto*, nonché cfr. Corte costituzionale, sentenze n. 134 del 2004, n. 429 del 2004, n. 322 del 2006, n. 10 del 2008, n. 167 del 2010.

statale, la Corte costituzionale precisa che resta possibile una disciplina (esclusivamente) statale del controllo di vicinato: quest'ultimo, infatti, anche attraverso l'eventuale contributo delle Regioni, potrebbe essere uno «strumento [...] di partecipazione attiva e responsabilizzazione dei cittadini», non soltanto «funzionale a una piena attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, quarto comma, Cost. (sentenza n. 131 del 2020)», ma anche con riferimento «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»¹⁵.

Ciò ovviamente, a parere di chi scrive, non dovrebbe in alcun modo configurarsi come un affidamento a privati cittadini di funzioni necessariamente pubbliche come la prevenzione dei reati o il mantenimento dell'ordine pubblico, bensì potrebbe realizzarsi «attraverso l'esercizio dell'azione amministrativa orientata alla diffusione della cultura della sicurezza sul territorio di appartenenza, nonché alla realizzazione di attività di prevenzione e tutela urbana, in ossequio a quelle forme di coordinamento di cui solo lo Stato è promotore e responsabile»¹⁶.

Sicché il controllo di vicinato andrebbe inevitabilmente ricondotto, come espressamente ribadisce la Corte, all'ampia nozione di "sicurezza urbana" introdotta dal decreto-legge n. 14 del 2017, che prevede «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).

Più in generale sarebbe proprio da quest'ultima fonte che il legislatore statale dovrebbe muovere al fine di identificare i limiti sostanziali e procedurali entro i quali lo Stato, le Regioni e gli enti locali siano in grado di collaborare congiuntamente al fine di strutturare interventi di sicurezza integrata e di sicurezza pubblica, in quest'ultima circostanza anche attraverso la promozione della partecipazione attiva dei cittadini.

E proprio a tale riferimento rileva la chiosa finale della Corte che, nel ricondurre il controllo di vicinato alla nozione di sicurezza urbana *ex* decreto-legge n. 14 del 2017, rileva come tale strumento sia già oggetto, a livello nazionale, di forme di coordinamento tra livelli istituzionali, in particolare di protocolli di intesa stipulati tra gli Uffici territoriali di Governo e i Comuni¹⁷; così facendo il giudice

¹⁵ Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 236 del 2020, punto 5 del *Considerato in diritto*.

¹⁶ Cfr. V. PADOVANI, *Sicurezza pubblica tra centro e periferia: commento a Corte Costituzionale, sentenza n. 236/2020*, in *iusinitinere.it*, 16 dicembre 2020.

¹⁷ Negli ultimi anni un numero via via crescente di Comuni, guidati prevalentemente da amministrazioni civiche o di centro-destra, ha sottoscritto con le Prefetture e le Forze

costituzionale ha messo in evidenza anche la possibilità per lo Stato e le Regioni di proseguire lungo la strada della collaborazione e degli accordi, sulla base delle linee stabilite dalla Conferenza unificata del 24 gennaio 2018, al fine di disciplinare gli interventi integrati di sicurezza territoriale¹⁸.

Infine occorre riprendere il riferimento della Corte alla possibilità, complementare a quella testé delineata, di una legge statale che disciplini il controllo di vicinato come forma di sicurezza urbana e di cittadinanza attiva.

A dire il vero esiste alla Camera, da ormai più di due anni, in attesa di essere esaminato, il progetto di legge di iniziativa parlamentare A.C. 1250¹⁹, menzionato sia dalla difesa regionale²⁰ che da quella statale²¹, rispetto al quale meritano due osservazioni conclusive.

Da un lato, la suddetta proposta di legge risulta, come condivisibilmente evidenziato dall'Avvocatura dello Stato, quasi del tutto sovrapponibile alla legge regionale impugnata²², con la conseguenza che quest'ultima, qualora non dichiarata incostituzionale dalla Corte, avrebbe finito per introdurre

dell'ordine protocolli di intesa relativi al controllo di vicinato, il quale viene disciplinato con stretto riferimento ad attività di osservazione e monitoraggio di fatti e circostanze che hanno luogo nel relativo territorio, senza che ciò sconfini in incaute iniziative personali o comportamenti imprudenti, ovvero che si sostanzii in forme di pattugliamento attivo (individuale o collettivo) del territorio; il più delle volte tale attività di controllo di vicinato si riduce quindi alla mera affissione di cartelli volti ad indicare la propria presenza sul territorio, nonché nella predisposizione di chat e gruppi di messaggistica in cui i cittadini membri del “Gruppo di controllo di vicinato” segnalano situazioni potenzialmente emergenziali, per il tramite del proprio coordinatore, alle Forze dell'ordine.

¹⁸ Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 236 del 2020, punto 5 del *Considerato in diritto*.

¹⁹ Proposta di legge a firma Bazzaro ed altri, concernente “Norme per il riconoscimento e la promozione del fenomeno sociale del controllo di vicinato”, presentata il 9 ottobre 2018, assegnata alla I Commissione Affari Costituzionali in sede referente il 13 marzo 2019, ma il cui esame non è ad oggi iniziato.

²⁰ Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 236 del 2020, punto 2.2 del *Ritenuto in fatto*.

²¹ Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 236 del 2020, punto 3 del *Ritenuto in fatto*.

²² Si veda ad esempio l'art. 2, comma 2, della proposta di legge in parola che definisce l'attività di controllo di vicinato come «ogni attività di cittadinanza attiva che favorisce lo sviluppo di una cultura di partecipazione al tema della sicurezza urbana e della sicurezza integrata per il miglioramento della qualità della vita e dei livelli di coesione sociale e territoriale delle comunità e che svolge una funzione sociale di osservazione, ascolto e monitoraggio, quale contributo funzionale all'attività istituzionale di prevenzione generale e di controllo del territorio». Tale definizione risulta perfettamente sovrapponibile a quella prevista dall'art. 2, comma 2, della legge regionale impugnata.

«differenziazioni su base regionale» potenzialmente idonee a «pregiudicare la stessa efficacia dell'intervento legislativo dello Stato», ed inoltre per recare «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»²³.

Dall'altro lato, si tratta di una legge che andrebbe a disciplinare appositamente il controllo di vicinato rifacendosi alla sussidiarietà orizzontale e alla partecipazione dei cittadini ad attività di interesse generale anche in forme associative (in particolare *ex artt.* 18 e 118, comma 4, Cost.), alle forme previste dal decreto-legge n. 14 del 2017 (come i protocolli di intesa con le istituzioni competenti in materia di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblici, nonché i patti per la sicurezza urbana), nonché alla promozione della collaborazione tra amministrazione statale, istituzioni locali e società civile anche attraverso le associazioni di cui all'art. 3, commi da 40 a 44, della legge 15 luglio 2009, n. 94, cioè le associazioni tra cittadini non armati costituite al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana²⁴.

Tuttavia un simile intervento del legislatore statale potrebbe, in una certa misura e ammesso che il progetto di legge riesca a giungere al termine del proprio *iter*, risultare potenzialmente superfluo, se non per il fatto di offrire al controllo di vicinato una copertura legislativa nazionale ed evitare ulteriori possibili impugnazioni alla Corte costituzionale: infatti ciò che si intende disciplinare è tutto sommato già possibile (e concretamente ha luogo) attraverso le forme previste dal decreto-legge n. 14 del 2017 e dalle richiamate linee di indirizzo e linee guida, da

²³ Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 236 del 2020, punto 3 del *Ritenuto in fatto*, laddove si riporta l'opinione dell'Avvocatura dello Stato.

²⁴ Tali associazioni, anche chiamate "ronde", prima di essere previste da parte della legge n. 94 del 2009 erano state introdotte dall'art. 6, commi da 3 a 6, del decreto-legge 23 febbraio 2009, commi poi soppressi dalla legge di conversione 23 aprile 2009, n. 38. Al riguardo la dottrina ha espresso numerose critiche: v. per tutti G. BRUNELLI, *L'inquietante vicenda delle ronde: quando la "sicurezza partecipata" mette a rischio la legalità costituzionale*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1/2009, 5-19, spec. 10-11, secondo la quale «è evidente come ci si trovi di fronte all'affidamento a privati di competenze in materia di tutela della sicurezza, sotto il controllo dell'esecutivo (ministro dell'interno, prefettura) e dei sindaci (ancora in veste di ufficiale di governo). È l'esito finale di una concezione distorta, che individua nella sicurezza una sorta di bene privato, per la cui difesa diventa possibile mettere addirittura in discussione quel carattere dello Stato che lo differenzia da ogni altro ente: il monopolio della forza».

cui possono derivare forme di collaborazione tra Stato, Regioni, enti locali e cittadini²⁵.

²⁵ Si può, in questo senso, aderire alle considerazioni di M. CECCHETTI, S. PAJNO, *Quando una “ronda” non fa primavera. Usi e abusi della funzione legislativa*, in *Federalismi.it*, 27 maggio 2009, espresse con riferimento alle “ronde”, ma in qualche modo riferibile anche al controllo di vicinato: «pare difficile contestare che lo svolgimento di tali attività non fosse già nella piena e libera disponibilità tanto dei Sindaci quanto dei soggetti privati in questione, singoli o associati» (spec. 2). Invero il sindaco può già «comunemente avvalersi della collaborazione volontaria di soggetti privati, anche per lo svolgimento di proprie funzioni istituzionali», e «qualunque soggetto privato, singolo o associato che sia, ha il diritto di rilevare eventi o situazioni del genere in questa sede in discussione, e di riferirne alle pubbliche autorità. Non essendo previsti poteri di intervento di alcun tipo in relazione agli eventi ed alle situazioni osservati, si può agevolmente escludere che la disciplina in questione consenta qualcosa che non era già pienamente nella disponibilità dei soggetti privati» (spec. 4).