

La legge del Veneto sul “controllo di vicinato” esorbita dalle competenze regionali: alcune considerazioni sulla sent. n. 236/2020

PAOLO GIOVARRUSCIO *

Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 236 del 12 novembre 2020

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

Parole chiave:

Controllo di vicinato; Sicurezza pubblica; Ordine pubblico; Disagio sociale.

Sommario

1. Premessa: il “controllo di vicinato” e le disposizioni regionali impugnate. – 2. La giurisprudenza costituzionale: verso una piena maturazione esegetica in materia di sicurezza e ordine pubblico. – 3. Il “controllo di vicinato” è da ricondurre alla nozione di sicurezza urbana. – 4. Considerazioni conclusive: è tempo di una legge sul controllo di vicinato?

Data della pubblicazione sul sito: 4 giugno 2021

Suggerimento di citazione

P. GIOVARRUSCIO, *La legge del Veneto sul “controllo di vicinato” esorbita dalle competenze regionali: alcune considerazioni sulla sent. n. 236/2020*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2021. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

* Dottore in Giurisprudenza nell’Alma Mater Studiorum – Università di Bologna. Indirizzo mail: p.giovarruscio@gmail.com.

1. Premessa: il “controllo di vicinato” e le disposizioni regionali impugnate

Con la sent. n. 236 del 2020, la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità della l.reg. Veneto n. 34/2019, contenente un’articolata disciplina in materia di “controllo di vicinato”¹.

La legge impugnata si inserisce nel quadro della c.d. “sicurezza partecipata”, un concetto che – seppur sinteticamente – necessita di essere approfondito in via preliminare.

Negli ultimi decenni è emerso, in tema di sicurezza, il profilo della “partecipazione” di soggetti diversi da quelli istituzionali. In particolare, si è assistito ad un graduale coinvolgimento dei privati – meglio, di cittadini – nella promozione della sicurezza urbana. Tale processo di partecipazione si è sostanziato in una serie di attività che, non riferendosi a interessi pubblici primari, non ha presupposto – e non presuppone tutt’ora – l’esercizio di speciali poteri autoritativi o coercitivi (es. le misure dirette alla prevenzione e alla repressione dei reati e al mantenimento dell’ordine pubblico).

La sicurezza partecipata, quindi, richiama la più ampia nozione di sicurezza urbana, anzi, dilata gli ambiti di questa moltiplicando i soggetti chiamati a tutelarla. Tuttavia, è questo un concetto sviluppato per il tramite di particolari interventi normativi, non conoscendo – a differenza della sicurezza urbana, giuridicizzata dall’art. 4, d.l. n. 14/2017² – una definizione legislativa. Tale categoria giuridica è stata, dunque, elaborata per il tramite dei principi costituzionali e delle norme vigenti in materia di sicurezza. Sul punto, infatti, è intervenuta dapprima la l. n. 41/2007 sul personale incaricato dei servizi di controllo all’interno degli impianti sportivi in occasione di manifestazioni pubbliche (i c.d. *steward*)³ e, successivamente, la l. n. 94/2009 che, rispettivamente, regola gli addetti ai servizi di

¹ Il termine trae ispirazione dall’istituto di origine anglosassone noto come “*neighbourhood watch*”, nato negli anni ‘80 al fine di incentivare la partecipazione diretta di una rete di cittadini, in collaborazione con le forze di polizia locali, investiti di compiti di sorveglianza in un’ottica di prevenzione della criminalità.

² Si riporta la definizione di “sicurezza urbana” data dall’art. 4, d.l. n. 14/2017 che la intende quale «*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 [...]».*

³ Cfr. l’art. 2-ter della l. n. 41/2007 che regola il personale addetto agli impianti sportivi.

controllo delle attività di intrattenimento o spettacolo in luoghi aperti al pubblico (i c.d. buttafuori)⁴ e le associazioni di osservatori volontari in materia di sicurezza urbana (le c.d. ronde)⁵.

La sicurezza partecipata, perciò, sembra evocare, da un lato, il principio di sussidiarietà verticale e la sicurezza urbana, dall'altro, i principi di sussidiarietà orizzontale, di solidarietà e di partecipazione⁶. Sicché, la sicurezza partecipata è un elemento integrante del sistema sicurezza e si configura quale un "diritto-dovere" di partecipazione del cittadino, esercitato attraverso l'organizzazione di attività di supporto alle attività istituzionali delle forze di polizia⁷.

Tornando sulla sent. n. 236 del 2020, le censure mosse dal Governo fanno riferimento al contrasto con gli artt. 117, comma 2, lett. g) e h), e 118, comma 3, Cost. in quanto, nel disciplinare il fenomeno del controllo di vicinato, la Regione *de qua* avrebbe violato la competenza esclusiva dello Stato in materia di pubblica sicurezza⁸.

Prima di procedere al commento della sentenza, occorre dare conto del contenuto della legge impugnata.

Anzitutto, enunciando obiettivi di promozione della sicurezza urbana e integrata, la Regione Veneto riconosceva la «*funzione sociale*» del controllo di vicinato e le sue possibili forme associative quale espressione dei principi di sussidiarietà orizzontale e di partecipazione dei privati all'esercizio delle funzioni pubbliche.

Sulla base di tali premesse, alla regione si attribuiva il compito di incentivare la collaborazione fra amministrazioni statali, istituzioni locali e società civile,

⁴ V. l'art. 3, commi 7 – 13, l. n. 94/2009.

⁵ Normativa introdotta dall'art. 3, commi 40 – 44, l. n. 94/2009.

⁶ In questi termini si esprime S. BONFIGLIO, *Sicurezza integrata e sicurezza partecipata*, in www.democraziaesicurezza.it

⁷ In questo senso, si è parlato anche di sicurezza "sussidiaria" per il riferimento al fatto che «non esistono più attività istituzionali da vivere in solitudine o da rivendicare in modo esclusivo, soprattutto quando riguardano beni essenziali per lo sviluppo e il progresso della società», così I. PORTELLI, *Gli intrecci della sicurezza tra Stato, autonomie locali e società civile*, in *Amministrazione in cammino*, 02.07.2009.

⁸ Più specificatamente, la *vexata quaestio* è data dalla difficoltà di ricondurre la legge regionale veneta a quanto previsto dalla carta costituzionale che all'art. 117, secondo comma, Cost., da un lato preclude alle Regioni di legiferare in materia di ordine pubblico e sicurezza, dall'altro, permette alle medesime di godere delle competenze e delle attribuzioni di organi e uffici pubblici statali, precisando che spetta al legislatore statale l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali. Diversamente, l'art. 118, terzo comma, Cost. attribuisce il coordinamento in detta materia alla legge statale, escludendo, quindi, la facoltà del legislatore regionale di introdurre regole di coordinamento interistituzionale.

definendo il c.d. controllo di vicinato quale 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*». Tuttavia, si precisava che non costituiva oggetto dell'istituto l'assunzione di iniziative di intervento per la repressione di reati o di altre condotte a vario titolo sanzionabili (art. 2, comma 2).

Altresì, era previsto che la forma di controllo venisse attuata 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 continue o ivi esercenti attività economiche. Il tutto era finalizzato a integrare l'azione dell'amministrazione locale di appartenenza, puntando al miglioramento della vivibilità del territorio e dei livelli di coesione ed inclusione sociale e territoriale (art. 3).

Più specificatamente, invece, alla giunta regionale spettava la promozione della stipula di accordi o protocolli di intesa con gli uffici territoriali di Governo, attraverso i quali si sarebbero definite e regolate le funzioni svolte di chi avrebbe esercitato forme di controllo di vicinato.

Infine, si definivano ed elencavano i programmi di intervento per l'attuazione di tale modalità di controllo partecipato, prevenendo anche la creazione di una banca dati per il monitoraggio dell'attività «*in relazione a situazioni concernenti potenziali tipologie di reati e il loro impatto sul sistema territoriale*». Il tutto in un'ottica di agevolare l'analisi delle «*misure attuative dei protocolli di intesa e dei patti per la sicurezza urbana sottoscritti nel territorio regionale che prevedano forme di coinvolgimento di vicinato*» (art. 5).

2. La giurisprudenza costituzionale: verso una piena maturazione esegetica in materia di sicurezza e ordine pubblico

La decisione in commento si muove lungo il solco già tracciato dalla recente sent. n. 285/2019, tornando la Corte ad esprimersi sul perenne “nodo gordiano” generatosi tra sicurezza pubblica e ordine pubblico⁹, concetti giuridici oggetto di lunghi e faticosi dibattiti¹⁰. Pertanto, la sent. n. 236/2020 segue quel filone

⁹ Così si esprime G. FAMIGLIETTI, *Il patrocinio legale a spese della Regione nel quadro del “magnetismo securitario” (a partire da Corte cost. n. 285 del 2019)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020, alla quale si rimanda per il commento di Corte Cost., sent. n. 285/2019.

¹⁰ Sul punto, si rinvia a T.F. GIUPPONI (a cura di), *L'amministrazione di pubblica sicurezza e le sue responsabilità. Tra dettato normativo e prassi*, Bologna, 2017; N. GALLO, T.F.

giurisprudenziale che, dalla riforma del Titolo V in avanti, ha insistito su un percorso di razionalizzazione della nozione di sicurezza pubblica. Infatti, occorre tener presente che la riforma suddetta ha introdotto nell'ordinamento italiano un esplicito riconoscimento plurale della nozione sicurezza, configurando anche un rinnovato assetto delle politiche in materia tra i vari livelli, in particolare attribuendo nuovi poteri alle Regioni.

Nello specifico, da una parte, si è assistito alla novella dell'art. 117, comma 2, lett. h) Cost. confermando allo Stato la competenza legislativa in materia di "ordine pubblico e sicurezza" ed escludendo esplicitamente la "polizia amministrativa locale", dall'altra, si è proceduto alla riformulazione dell'art. 118 Cost., comma 3, prevedendo la possibilità di disciplinare con legge statale forme di coordinamento tra lo Stato e le Regioni nella materia dell' "ordine pubblico e sicurezza".

Ora, proprio a riguardo di tale formula – ordine pubblico e sicurezza – gli interventi giurisprudenziali interessati ne hanno affinato il contenuto. Si tratta di un percorso dalle origini risalenti, basti pensare che, già a partire dalla sent. n. 77/1987, la Corte costituzionale definiva la "sicurezza pubblica" quale «*la funzione inerente alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico*», segnando, per certi versi, le direttive lungo le quali si sarebbero mosse anche le decisioni a venire: da un lato, un percorso interpretativo volto a delineare i confini tra sicurezza pubblica e ordine pubblico, dall'altro, l'opera di ricondurre, di volta in volta, il contenuto di un dato istituto a l'una o l'altra tipologia dei beni oggetto di tutela.

Sicché, la definizione data dalla sent. n. 77/1987 ha ispirato la distinzione – poi operata da Corte Cost. n. 218/1988 – tra "polizia amministrativa" e "pubblica sicurezza", intendendo la prima come quelle «*attività di prevenzione o di repressione dirette a evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati alle persone o alle cose nello svolgimento di attività ricomprese nelle materie sulle quali si esercitano le competenze regionali*» e la seconda quale «*le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico*». Si configurava, quindi, una «*interdipendenza funzionale*»¹¹ tra le attività di polizia amministrativa e le materie attribuite agli enti regionali: un concetto distinto, dunque, da quello di "polizia locale urbana e rurale", meglio specificato quale quella attività di polizia svolta «*esclusivamente nell'ambito del territorio comunale e che non siano proprie delle competenti autorità statali*»¹².

GIUPPONI (a cura di), *L'ordinamento della sicurezza: soggetti e funzioni*, Milano, 2014; T.F. GIUPPONI, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, Bologna, 2008;

¹¹ In questi termini Corte Cost., n. 77 del 1987.

¹² Così la definisce l'art. 18, d.P.R. n. 616/1977.

Ora, richiamare i suddetti passaggi risulta prodromico all'analisi del quadro attuale; infatti, alla vigilia della revisione del Titolo V della Costituzione, l'impianto riportato veniva confermato dalla Consulta che, con la sent. n. 290/2001, ribadiva la riserva in via esclusiva dello Stato delle funzioni attinenti alla sicurezza pubblica, affermando, altresì, che l'endiadi contenuta all'art. 117, comma 2, lett. h), 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*». Quindi, non si fa riferimento a qualsiasi interesse pubblico, bensì solo a quelli finalizzati al mantenimento di una ordinata convivenza civile, precisazione doverosa in quanto una «*smisurata dilatazione della nozione di sicurezza e ordine pubblico*» vanificherebbe «*ogni ripartizione di compiti tra autorità statali di polizia e autonomie locali*»¹³.

Ebbene, anche a seguito della riforma del Titolo V, la giurisprudenza costituzionale ha costantemente ribadito i limiti posti alla potestà normativa regionale, procedendo ad una graduale sistematizzazione della nozione di sicurezza pubblica. Anzi, proprio l'esigenza di evitare una «*smisurata dilatazione della nozione di sicurezza e ordine pubblico*» ha animato la giurisprudenza, la quale si è sostanzialmente mossa in due direzioni: a volte, escludendo la configurabilità della materia "sicurezza e ordine pubblico" in altri ambiti di competenza statale o regionale¹⁴, altre, individuando profili di sicurezza pubblica in materie in astratto devolute alla

¹³ Nello specifico, la Corte afferma che «*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*», Corte Cost., n. 290/2001, della quale si consiglia il commento Q. CAMERLENGO, *Pubblica sicurezza statale e polizia amministrativa locale tra ordine pubblico e sviluppo economico*, in *Le Regioni*, 2, 2002, p. 207.

¹⁴ Sul punto, si ricorda la sent. n. 407/2002 la quale, in linea con Corte Cost., n. 290/2001, afferma che «*il contesto specifico della lettera h) del secondo comma dell'art. 117 [...] induce, in ragione della connessione testuale con "ordine pubblico" e dell'esclusione esplicita della "polizia amministrativa locale", [...] ad un'interpretazione restrittiva della nozione di "sicurezza pubblica". Questa, infatti, secondo un tradizionale indirizzo di questa Corte, è da configurare, in contrapposizione ai compiti di polizia amministrativa regionale e locale, come settore riservato allo Stato relativo alle misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico*», quindi, escludendo nuovamente declinazioni della nozione di sicurezza diverse da quelle già affermate dalla Corte. Cfr. anche Corte Cost., nn. 6, 162, 428 del 2004, 95 e 383 del 2005, 196 del 2009, 226 e 278 del 2010.

competenza regionale, ma pertinenti, per dati aspetti, con la repressione e la prevenzione dei reati di sicura potestà legislativa statale¹⁵.

Orbene, le posizioni esposte sono state ricapitolate nella recente sentenza n. 285/2019, nella quale si osserva come la suddetta endiadi altro non sia che «*una materia in senso proprio, e cioè una materia oggettivamente delimitata*», in relazione alla quale la prevenzione e repressione dei reati rappresenta uno “zoccolo duro” e «*che di per sé non esclude l'intervento regionale in settori ad essa liminari*». Infatti, con espressioni nuove per la giurisprudenza¹⁶, la Corte ha distinto la c.d. “sicurezza in senso stretto” (anche detta “primaria”) di esclusiva competenza statale, dalla “sicurezza in senso lato” (o secondaria), «*capace di ricomprendere un fascio di funzioni intrecciate, corrispondenti a plurime e diversificate competenze di spettanza anche regionale*» (sent. n. 285/2019)¹⁷.

Le Regioni, dunque, possono, sì realizzare una serie di azioni finalizzate al miglioramento della vivibilità dei propri territori, ma non devono eccedere, però, dalle competenze a queste assegnate in via residuale o concorrente. Per tale motivo, la stessa giurisprudenza costituzionale ha evidenziato l'importanza delle forme di coordinamento introdotte dal nuovo Titolo V, non prescindendo mai dal ruolo della legge statale: infatti, fin dalla risalente sent. n. 134/2004, la Corte ha auspicato «*forme di collaborazione tra apparati statali, regionali e degli enti locali volti a migliorare le condizioni di sicurezza dei cittadini e del territorio*» con la precisazione che quelle collaborazioni «*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*

¹⁵ In questo senso, si v. Corte Cost. nn. 222 e 237 del 2006, 167 del 2010 e 35 del 2012. A titolo di esempio, la sent. n. 237 del 2006, dichiarando l'illegittimità costituzionale delle disposizioni provinciali di Bolzano in materia di installazione negli esercizi pubblici di determinati apparecchi da gioco, afferma che «*le prescrizioni in tema di numero di apparecchi e di modalità di installazione rispondono ad evidenti esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblici ed il fatto che si tratti di locali destinati ad ospitare pubblici esercizi non vale a sottrarre la disciplina in questione alla materia riservata alla potestà legislativa statale*». Si segnala il commento P.BONETTI, *La giurisprudenza costituzionale sulla materia "sicurezza" conferma la penetrazione statale nelle materie di potestà legislativa regionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2006.

¹⁶ Concetti, invece, già presenti in dottrina, per tutti cfr. T.F.GIUPPONI, cit., 2008.

¹⁷ In linea con la duplice dimensione della sicurezza, sono state dichiarate costituzionalmente illegittime normative regionali che hanno inciso, anche solo in via potenziale, nell'azione di prevenzione e repressione dei reati, base fondante della sicurezza primaria di competenza statale, cfr. n. 177/2020, n. 35/2012.

*loro fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedano o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati*¹⁸.

Il percorso della giurisprudenza costituzionale, oggi, fa da contorno al d.l. n. 14/2017: questo – «*anche in attuazione dell'art. 118, c. 3, della Costituzione*»¹⁹ – presenta un'articolata disciplina volta a coordinare l'intervento dello Stato e delle Autonomie territoriali nell'ambito della c.d. "sicurezza integrata", ossia l'insieme degli interventi indirizzati a garantire la promozione e l'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali. In altre parole, il legislatore ha fatto propri i principi costantemente affermati dalla Consulta, ricercando forme di coordinamento più efficaci tra Stato e le Autonomie regionali e locali.

Non è questa la sede per approfondire tale normativa, tuttavia, riportare brevemente i suoi tratti distintivi è utile per contestualizzare la legge Veneto all'interno di un quadro più ampio²⁰.

In primo luogo, si segnalano le "linee generali" per la promozione della sicurezza integrata, adottate dalla Conferenza Unificata su proposta del Ministro dell'Interno, e rivolte al coordinamento tra le forze di polizia statali e locali nei settori d'intervento quali lo scambio informativo, l'interconnessione delle rispettive sale operative a livello territoriale e, in ultimo, l'aggiornamento professionale integrato per gli operatori interessati²¹.

In secondo luogo e in attuazione delle suddette "linee generali", lo Stato e le Regioni possano concludere appositi accordi per la promozione della sicurezza

¹⁸ Così nella parte finale delle motivazioni proposte in Corte Cost., sent. n. 134/2004, della quale si consiglia il commento di P. BONETTI, *Le leggi regionali su materie concernenti la sicurezza devono rispettare la potestà legislativa statale circa le forme di coordinamento tra Stato e Regioni in materia di ordine pubblico o sicurezza*, in *Le Regioni*, 5, 2004, p. 1168.

¹⁹ Con tale formula si apre il d.l. n. 14/2017 che all'art. 1, c.1 afferma: «*La presente Sezione disciplina, anche in attuazione dell'articolo 118, terzo comma, della Costituzione, modalità e strumenti di coordinamento tra Stato, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano ed enti locali in materia di politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata*».

²⁰ Sul d.l. n. 14/2017, sia consentito rimandare a S.BEDESSI, E.BESSON, G.NAPOLITANO, M. ORLANDO, F. PICCIONI (a cura di), *Il nuovo decreto sicurezza urbana*, Rimini, 2017; V. ITALIA, (a cura di), *La sicurezza delle città*, Milano, 2017; T. F. GIUPPONI, *Sicurezza integrata e sicurezza urbana nel decreto legge n. 14/2017*, in *Istituzione del federalismo*, 1, 2017; C. FORTE, *Il decreto Minniti: sicurezza integrata e "daspo urbano"*, in *Diritto penale contemporaneo*, 5, 2017.

²¹ V. art. 2, d.l. n. 14/2017.

integrata sul territorio, in particolare – per quel che qui interessa – al rafforzamento dei presidi di sicurezza sul territorio da parte delle forze di polizia statali²².

Infine, a livello locale, Sindaci e Prefetti procedono alla stipula di “patti per la sicurezza urbana”, nel rispetto di specifiche linee guida adottate dalla Conferenza Stato-Città, su proposta del Ministro dell’Interno, al fine di prevenire e contrastare la criminalità diffusa e predatoria, anche attraverso il coinvolgimento delle associazioni di volontari e di sistemi di videosorveglianza, di promuovere e tutelare la legalità, di tutelare il decoro urbano e, da ultimo, di favorire l’inclusione sociale per mezzo di interventi volti ad eliminare i fattori di marginalità e di esclusione sociale²³.

3. Il “controllo di vicinato” è da ricondurre alla nozione di sicurezza urbana

Del complessivo argomentare del giudice costituzionale è opportuno soffermarsi su alcuni aspetti che, in parte, sono già stati richiamati.

Il *thema decidendum* è stato quello di stabilire se la suddetta legge regionale abbia inciso effettivamente sulla materia dell’ordine pubblico e della sicurezza *ex* art. 117, comma 2, lett. h) e se, conseguentemente, fosse questa riconducibile alle forme di coordinamento fra Stato e Regioni *ex* art. 118, comma 3, Cost.

In particolare, la pronuncia in esame ripropone la distinzione tra sicurezza “in senso stretto” e sicurezza “in senso lato”, al fine di verificare in quale dei due ambiti si collocano le disposizioni regionali contestate.

Ebbene, la legge impugnata qualificava il controllo di vicinato quale «*contributo funzionale all’attività istituzionale di prevenzione generale e controllo del territorio*»: siffatto inciso, secondo la Corte, non può non riferirsi alla specifica finalità di “prevenzione dei reati”, rappresentando, quindi, il sintomo di uno sconfinamento illegittimo della Regione nell’ambito della sicurezza primaria. Infatti, il tema della prevenzione dei reati costituisce la premessa fondante della funzione di pubblica sicurezza – assieme, ovviamente, alla funzione di “repressione dei reati” – concetto di sicura competenza statale *ex* art. 117, comma 2, lett. h), Cost.

²² Cfr. art. 3, d.l. n. 14/2017.

²³ In questi termini, l’art. 5, d.l. n. 14/2017. Sullo strumento pattizio, si vede la ricostruzione operata da F. MINNI, C. DOMENICALI, *I patti per la sicurezza*, in N. GALLO, T.F. GIUPPONI (a cura di), cit., p. 106 ss. Tra l’altro, specifica la Corte nella sentenza in commento che le «*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 lo stesso presupposto costituzionale, anche la previsione della banca dati suddetta esorbita dalle competenze regionali in materia: il ragionamento seguito dalla Corte – tra l’altro, già proposto in sede di sent. n. 177/2020²⁴ – è quello che tale disposizione pare finalizzata ad affermare un ruolo della Regione nell’ambito della sicurezza “primaria”, non specificando, per giunta, i precisi ambiti materiali entro i quali procedere alla raccolta di informazioni.

Le previsioni regionali impugnate, inoltre, non sono riconducibili neppure alle forme di coordinamento, tra Stato e Regioni, già contemplate dalla legge statale in osservanza dell’art. 118, comma 3, Cost. In particolare, attribuendo alla Giunta regionale il compito di promuovere accordi o protocolli di intesa, tra Uffici territoriali di Governo ed enti locali, «*in materia di tutela dell’ordine e sicurezza pubblica*», la Regione Veneto si è posta al di fuori del contorno istituzionale tracciato dal d.l. n. 14/2017, producendo una interferenza del legislatore regionale in una materia nella quale le è precluso intervenire. Infatti, come precisato in precedenza, il decreto suddetto ha delineato le procedure e gli strumenti pattizi mediante i quali realizzare interventi congiunti – Stato e Autonomie locali – nell’ambito della sicurezza “integrata” e “urbana”, e proprio in ragione di questi secondo la Corte, si può a buona ragione escludere la facoltà delle Regioni di legiferare, nello specifico, su forme di controllo del territorio da parte di gruppi di residenti. Anzi, l’osservazione, l’ascolto e il monitoraggio posto in essere dai privati rappresenta, per la Consulta, un insieme di «*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 [...]*». Ora, su quest’aspetto si tornerà nelle considerazioni conclusive, basti, però, fin da ora anticipare che le affermazioni della Corte sembrano “stonare” rispetto a posizioni precedentemente assunte dalla giurisprudenza costituzionale in tema di “ronde”.

In conclusione, la Consulta radica l’illegittimità costituzionale della legge nell’invasione, da parte della Regione, delle competenze riservate dalla Costituzione alla legge dello Stato. Altresì, si dichiara l’incostituzionalità *in toto* della legge

²⁴ La sent. n. 177/2020 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di una disposizione regione Puglia – art. 6, comma 2, lett. k), l.reg. n. 14/2019 – che prevedeva l’istituzione della «*banca dati dei beni confiscati alla criminalità organizzata esistenti sul territorio regionale*». Nello specifico, la questione di legittimità costituzionale si fondava sulla violazione dell’art. 117, comma 2, lettere h) e l), in quanto si riteneva che la suddetta banca dati interferisse con la funzione della Banca dati nazionale unica per la documentazione antimafia, operante presso l’ANBSC, istituita ai sensi dell’art. 96, d.lgs. n. 159/2011. Afferma la Corte, dunque, che «*sovrapponendosi alla struttura già disciplinata nel legittimo esercizio della competenza statale in materia di ordine pubblico e sicurezza... essa invade gli spazi di potestà esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.*»

regionale perché, presentando un contenuto fortemente omogeneo, dettava una disciplina organica e unitaria del controllo di vicinato, istituto che, alla luce del ragionamento della Corte, rientra sotto la c.d. “sicurezza primaria” ex art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.

Per di più, sul terminare della parte motiva, il giudice costituzionale precisa che resta ferma la possibilità per la sola legge statale di «disciplinare il controllo di vicinato, eventualmente avvalendosi del contributo delle stesse Regioni [...]». Secondo la Corte, il controllo di vicinato è riconducibile all’ampia nozione di sicurezza urbana giuridicizzata dal d.l. n. 14/2017, un’osservazione coerente con le diverse dimensioni abbracciate proprio dalla nozione suddetta²⁵. Del resto, in funzione del principio di sussidiarietà orizzontale ex art. 118, comma 4, Cost., il controllo di vicinato è già oggetto di numerosi protocolli di intesa tra gli Uffici territoriali di Governo e Comuni, i quali lo configurano quale uno strumento di partecipazione attiva e responsabilizzazione dei cittadini²⁶.

²⁵ Infatti, si ritiene che, dalla normativa statale, sia stata riconosciuta la dimensione “integrata” della sicurezza urbana, ossia che quest’ultima si persegue grazie al concorso dei vari livelli di governo e di amministrazione. Parla di dimensione “integrata” della sicurezza urbana V. ANTONELLI, *La sicurezza in città ovvero l’iperbole della sicurezza urbana*, in *Istituzione del federalismo*, 1, 2017, p. 31, ove si aggiunge che, nonostante il d.l. n. 14/2017 riporti “disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città”, manca di definire proprio il concetto di “sicurezza delle città”. Alla luce di ciò, osserva ancora l’autore, che la presente locuzione «*si candida ad abbracciare le diverse nozioni di “sicurezza integrata” e “sicurezza urbana”, queste ultime delimitate normativamente dal decreto legge e rivolte entrambe alla promozione del benessere e della vivibilità delle comunità locali*». Tra l’altro, già A. PAJNO (a cura di), *La sicurezza urbana*, Santarcangelo di Romagna, 2010, guardava alla sicurezza urbana come la realizzazione di politiche di “sicurezza delle città” alle quali concorrono più soggetti, nello specifico afferma che «*la sicurezza urbana non è infatti una nuova “materia”, non è (soltanto) esercizio di funzioni di ordine e sicurezza pubblica o di polizia amministrativa locale, ma è il risultato dell’esercizio di funzioni fra di loro coordinate, il frutto di una attività di coordinamento fra funzioni ed attori istituzionali diversi*».

²⁶ A titolo di esempio, si segnalano i seguenti Protocolli di intesa: quello tra la Prefettura e il comune di Piacenza che indica tra i suoi obiettivi quello di «*favorire la coesione sociale e solidale*», nonché specifica che trattasi di «*una attività di mera osservazione*»; quello tra la Prefettura di Belluno e una serie di comuni nel bellunese, il quale mira ad «*incrementare i livelli di consapevolezza dei cittadini circa le problematiche del territorio*»; quello tra la Prefettura di Teramo e il comune di Tortoreto, che, all’art. 3, precisa l’attività dei soggetti interessati, escludendo «*ogni possibile forma di pattugliamento attivo, individuale o collettivo del territorio*».

4. Considerazioni conclusive: è tempo di una legge sul controllo di vicinato?

L'evoluzione giurisprudenziale in materia di sicurezza e ordine pubblico – oggi culminata nella decisione in commento – è segno non solo di provvedimenti legislativi succedutisi nel tempo, bensì riflette anche le profonde trasformazioni socioeconomiche che hanno caratterizzato il nostro Paese.

Non per nulla, la vasta nozione di sicurezza deve essere intesa come un poligono dalle tante facce, un concetto che progressivamente ha conosciuto più dimensioni, tanto che, metaforicamente, vi è chi ha parlato di “magmatismo securitario”²⁷.

Il tema della sicurezza urbana, in particolare, si è dovuto confrontare con differenti problematiche: dalle situazioni di decoro delle città alla difficile convivenza tra i consociati, dai fenomeni di degrado urbano ai dissesti paesaggistici²⁸.

Si è, dunque, assistito ad una graduale dilatazione degli ambiti della sicurezza urbana, conoscendo, a poco a poco, la partecipazione di diversi e più soggetti; una sinergia tra attori diversi, tutti coinvolti sulla base delle loro rispettive competenze.

Concretamente, però, l'ampia nozione di cui sopra conosce, sì la partecipazione di una pluralità di livelli, ma si traduce anche in una organizzazione di tipo “piramidale”, dove il riferimento alla prevenzione generale e il controllo del territorio, comporta, per l'appunto, il richiamo della disciplina statale.

Letta in questi termini, sicuramente la questione veneta non poteva non essere risolta se non nell'illegittimità costituzionale dell'intera legge. Al contrario, nel volersi avvalere del controllo di vicinato quale forma di partecipazione dei privati al tema della sicurezza, la Regione Veneto avrebbe dovuto fare riferimento al d.l. n. 14/2017, da intendere quale l'unica fonte mediante cui realizzare sia interventi congiunti per la sicurezza integrata, sia meccanismi di collaborazione, da parte dei cittadini, alla materia della sicurezza urbana.

Ciò nonostante, alcune perplessità rimangono, anzi, più che delle conclusioni, è del complessivo argomentare dei giudici ciò di cui si vuole riflettere.

Il tema in esame sembra richiamare, per certi versi, quello delle “ronde”, ossia le associazioni di cittadini chiamate a collaborare, in una logica di sicurezza

²⁷ G. FAMIGLIETTI, cit., 2017, 177.

²⁸ Si rimanda a V. ANTONELLI, cit., il quale parla di aumento delle cause di insicurezza in città, perciò, analizzando le novità introdotte dal d.l. n. 14/2017 che hanno razionalizzato e sistematizzato la disciplina delle molteplici misure che nel corso dell'ultimo decennio sono state finalizzate alla promozione e alla tutela della sicurezza urbana. Altresì, si segnala R.SELMINI, *Dalla sicurezza urbana al controllo del dissenso politico. Una storia del diritto amministrativo punitivo*, Roma, 2020, nella quale ben si ripercorre l'evoluzione delle politiche di sicurezza urbana in Italia.

partecipata, con le forze dell'ordine per il controllo del territorio²⁹. Ebbene, oltre il comune elemento della partecipazione dei cittadini, entrambi i fenomeni – controllo di vicinato e ronde – si fondano sulla mancanza di speciali poteri coercitivi, perciò ammettendo, a date condizioni, l'affidamento di alcune attività di pubblica sicurezza a soggetti privati.

Ora, proprio sulle ronde, la Corte si è già pronunciata nella sent. n. 226 del 2010³⁰, nella quale si è dichiarata l'illegittimità parziale della normativa statale impugnata – l'art. 3, comma 40, l. n. 94/2009³¹ – perché lesiva delle prerogative regionali. In particolare, la *vexata quaestio* riguardava il doppio richiamo, da un lato, alla sicurezza urbana e, dall'altro, alle situazioni di “disagio sociale”³², profili entrambi, secondo le regioni ricorrenti, di competenza regionale. Dunque, se per quanto riguarda il riferimento alla sicurezza urbana, la Corte salvaguardava la legge statale, il richiamo al disagio sociale risultava non conforme al dettato costituzionale, sancendo, di conseguenza, l'illegittimità della legge impugnata limitatamente a tale parte. Piuttosto, la Consulta confermava l'appartenenza del “disagio sociale” alle competenze legislative regionali in materia di politiche sociali, e aggiungeva, altresì, che il «*monitoraggio delle “situazioni critiche” rappresenta, infatti, la necessaria premessa conoscitiva degli interventi intesi alla rimozione e al superamento del “disagio sociale”: onde la determinazione delle condizioni e delle modalità con le quali*

²⁹ Con il termine ronde si fa riferimento a gruppi di osservatori privati, volontari e non armati, iscritti in appositi elenchi presso le Prefetture – quindi, in possesso di particolari requisiti – che prestano la propria attività al fine di segnalare alle forze di polizia dello Stato o locali eventi dannosi per la sicurezza urbana. Si v. G. BRUNELLI, *L'inquietante vicenda delle ronde: quando la “sicurezza partecipata” mette a rischio la legalità costituzionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2009.; M. CECCHETTI, S. PAJNO, *Quando una “ronda” non fa primavera. Usi e abusi della funzione legislativa*, in *Federalismi.it*, 11, 2009; M. MASSA, *I vigilanti privati e il volto pubblico della sicurezza*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2009; A. PAJNO, V. ANTONELLI, *La sicurezza urbana tra editti e ronde*, in A. PAJNO (a cura di), *La sicurezza urbana*, Rimini, 2010.

³⁰ Si segnala il commento di P. BONETTI, *L'attività di osservare e segnalare le situazioni di disagio sociale è un servizio sociale di competenza regionale e non riguarda le ronde per la sicurezza di competenza statale*, in *Le Regioni*, 5, 2011, 990.

³¹ «*I sindaci, previa intesa con il prefetto, possono avvalersi della collaborazione di associazioni tra cittadini non armati al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale*».

³² Con la locuzione “disagio sociale” si intendono una serie di situazioni di emarginazione e di difficoltà di inserimento dell'individuo nel tessuto sociale, originate da fenomeni multifattoriali (economici, familiari, disoccupazione ecc.) e che richiedono interventi ispirati a finalità di politica sociale, riconducibili segnatamente alla materia dei “servizi sociali” di competenza legislativa residuale regionale ex art. 117, comma 4, Cost.

i Comuni possono avvalersi, per tale attività di monitoraggio, dell'ausilio di privati volontari rientra anch'essa nelle competenze del legislatore regionale».

A questo punto, occorre mettere in relazione le argomentazioni giurisprudenziali poc'anzi esposte con quelle proposte nella sentenza in commento; proprio il discorso intorno al “disagio sociale”, infatti, si presta, in questa sede, ad alcune valutazioni di largo respiro sul tema del controllo di vicinato.

In primo luogo, ci si domanda se il fenomeno suddetto non possa, a buona ragione, considerarsi strumentale all'attuazione di politiche sociali, quest'ultime, come detto, di sicura competenza regionale. D'altronde, la stessa legge regionale veneta parla di «*riconoscimento della funzione sociale*» del controllo di vicinato e, ancora, di «*strumento di prevenzione finalizzato al miglioramento della qualità di vita dei cittadini*». Queste brevi – e probabilmente, anche simboliche – disposizioni sembrano compatibili con l'interpretazione di “disagio sociale” data dalla Corte nella decisione sulle ronde. In particolare, la funzione di osservazione, ascolto e monitoraggio posto in essere dal controllo di vicinato sembra sovrapporsi, non solo in termini, ma anche semanticamente alle parole della giurisprudenza costituzionale a proposito del «*monitoraggio delle “situazioni critiche”*», considerate – almeno nella vicenda delle ronde – strumentali alla «*rimozione e al superamento del “disagio sociale”*». Allora, se si condivide tale lettura e fermo restando l'esclusione di compiti di prevenzione e repressione dei reati, il controllo di vicinato può essere oggetto di legislazione regionale nel solo ambito dei servizi sociali.

In secondo luogo e in ragione di quanto detto, sorge il dubbio se l'interpretazione odierna della Corte non sia stata mossa da un eccessivo rigorismo, e se, al contrario, vi fossero margini per salvaguardare la normativa regionale ovvero dichiarare l'illegittimità costituzionale limitatamente a precise disposizioni. D'altra parte, è innegabile che il testo legislativo impugnato si contraddistingua per il contenuto altamente simbolico: basti pensare che l'art. 2 della legge impugnata, in termini alquanto generali, parla di «*miglioramento della qualità della vita e dei livelli di coesione sociale e territoriale delle comunità*» e, altrettanto vagamente, descrive l'attività in senso stretto del controllo di vicinato come il «*contributo funzionale all'attività istituzionale di prevenzione generale e controllo del territorio*». Proprio l'indeterminatezza delle formule adottate, quindi, certamente ammette l'interpretazione del concetto in questione come una *species* del *genus* “sicurezza pubblica”, ma, allo stesso tempo, non esclude neppure la sua riconduzione a materie di competenze regionali.

In conclusione, si segnala la recente l.reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2021, la quale presenta un contenuto non troppo dissimile dalla legge veneta. Anche quest'ultima riconosce, all'art. 11, la «*funzione sociale del controllo di vicinato (N.d.R.)*». Non solo: siffatta normativa sembra ancor più minuziosa di quella commentata, perlomeno in riferimento ai fini del controllo di vicinato che, sempre all'art. 11, vengono individuati nel «*[...] miglioramento del senso civico, della*

solidarietà collettiva, dell'attività di prevenzione delle criticità territoriali, della vivibilità degli spazi pubblici, delle relazioni tra popolazione, servizi comunali e polizia locale».

Pertanto, la decisione in commento lascia un forte interrogativo sul destino dei presenti e futuri provvedimenti regionali in materia di controllo di vicinato; sulla scia della sentenza odierna, da una parte, è lecito attendere ulteriori ricorsi sul tema esaminato, dall'altra, in ragione dell'interpretazione data dalla Corte, il legislatore statale è chiamato ad intervenire sulla materia del controllo di vicinato, sia perché la legge regionale annullata manifesta sicuramente tendenze securitarie in tal senso, sia perché, come segnalato in precedenza, si registrano, oltre la l. reg. Friuli-Venezia Giulia, numerosi protocolli di intesa, tra Uffici territoriali di Governo e Comuni, proprio sul controllo di vicinato, sintomo, quindi, di un diffuso utilizzo di tale strumento³³.

³³ Nel 2015, è stata fondata una rete a livello nazionale chiamata Associazione Controllo del Vicinato. Inoltre, a partire dal 2017, le aggregazioni spontanee dei cittadini sono state promosse dalle Prefetture attraverso protocolli d'intesa con i Comuni sulle pratiche di CdV grazie alla direttiva del Min. dell'interno (testo coordinato del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14).