



Sentenza n. 236 del 2020

Presidente: Mario Rosario Morelli - Giudice relatore e redattore: Francesco Viganò
decisione del 21 ottobre 2020, deposito del 12 novembre 2020
comunicato stampa del 12 novembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

atto di promovimento: ricorso n. 107 del 2019

parole chiave:

SICUREZZA PUBBLICA – ORDINE PUBBLICO – COORDINAMENTO FRA STATO E REGIONI IN MATERIA DI ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA – PREVENZIONE E REPRESSIONE DEI REATI – CONTROLLO DI VICINATO

disposizioni impugnate:

– Legge della Regione Veneto 8 agosto 2019, n. 34 e, in via subordinata, gli artt. 1, 2, commi 2, 3 e 4, 3, comma 2, lett. b), 4, comma 1, lett. a), e 5 della medesima legge regionale

disposizioni parametro:

- artt. 117, secondo comma, lett. g) e h), e 118, terzo comma, della Costituzione

dispositivo:

accoglimento

Il Presidente del Consiglio dei Ministri impugnava – nella sua interezza o, in subordine, solo in alcune sue parti – la legge della Regione Veneto n. 34 del 2019, dettante «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». Con tale intervento normativo, la Regione Veneto aveva previsto alcuni strumenti di «**controllo di vicinato**», una forma di “cittadinanza attiva” incentrata su una maggiore partecipazione delle comunità territoriali al tema della sicurezza urbana ed integrata, con «**funzione di osservazione, ascolto, e monitoraggio, quale contributo funzionale all’attività istituzionale di prevenzione generale e controllo del territorio**», tramite «l’organizzazione di gruppi di soggetti residenti nello stesso quartiere o in zone contigue o ivi esercenti attività economiche» (art. 2, commi 2 e 3, della legge regionale). Secondo il ricorrente, tale legge regionale si poneva in contrasto con l’art. 117, secondo comma, lett. h), Cost., che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la disciplina dell’ordine pubblico e della sicurezza, e con l’art. 118, terzo comma, Cost. che, proprio in tali ambiti, riserva alla legge statale la disciplina delle forme di coordinamento fra Stato e

Regioni. Veniva, altresì, lamentata la violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. g), Cost., che riserva sempre al legislatore statale l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici.

La Corte costituzionale evidenzia – richiamando quanto affermato nella sentenza n. 285 del 2019 – come il riferimento all'*ordine pubblico* e alla *sicurezza* contenuto nell'art. 117, secondo comma, lett. h), Cost. riguarda le funzioni dirette alla tutela di beni fondamentali (quali l'integrità fisica o psichica o la sicurezza dei possessi), il cui nucleo essenziale consiste nella **prevenzione e repressione dei reati**. Nell'ambito delle funzioni inerenti alla tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza, l'intervento regionale non è integralmente escluso, ma deve necessariamente distinguersi tra un **«nucleo duro della sicurezza di esclusiva competenza statale» (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» (così Corte cost., sent. n. 285 del 2019).

Su tale materia è intervenuto anche il legislatore statale, che, con il d.l. n. 14 del 2017 («Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città»), ha dettato un'articolata disciplina sul coordinamento tra lo Stato e le Autonomie territoriali nella materia della **“sicurezza integrata”** (relativa al coordinamento tra forze di polizia statali e di polizia urbana) e della **“sicurezza urbana”** (da intendersi come «il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città», secondo quanto previsto dall'art. 4 del d.l. n. 14 del 2017). A ben vedere, tale decreto ha voluto dare attuazione a quanto previsto dall'art. 118, terzo comma, Cost., delineando un quadro generale delle procedure e degli strumenti pattizi per consentire allo Stato e alle Autonomie territoriali di attuare un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali.

Ebbene, la Corte costituzionale ha ritenuto **la legge della Regione Veneto n. 34 del 2019 al di fuori dei limiti costituzionalmente previsti per l'intervento regionale in materia di ordine pubblico e sicurezza**, ponendosi in contrasto con gli artt. 117, secondo comma, lett. h), e 118, terzo comma, Cost. Difatti, nonostante essa cerchi di escludere la possibilità che il “controllo di vicinato” si sostanzi in iniziative volte alla repressione dei reati, l'art. 2, comma 2, prevede espressamente lo svolgimento di un'**«attività istituzionale di prevenzione generale e controllo del territorio»**. Secondo il Giudice delle leggi, tale menzione non può ricondursi alla nozione di “sicurezza secondaria”, ove un margine di intervento regionale sarebbe in astratto consentito, ma **si riferisce inevitabilmente proprio «alla specifica finalità di “prevenzione dei reati”, da attuarsi mediante il classico strumento del controllo del territorio»**. Dal momento che – come anticipato – tale finalità costituisce il nucleo centrale della funzione di pubblica sicurezza, riconducibile al concetto di “sicurezza primaria”, essa interviene in un ambito che l'art. 117, secondo comma, lett. h), Cost. riserva all'esclusiva competenza statale.

Quest'ultimo parametro si ritiene illegittimamente leso anche dall'art. 5 della legge regionale impugnata, che prevede l'istituzione di una banca dati regionale per l'analisi della «situazione concernente le potenziali tipologie di reati ed il loro impatto sul sistema territoriale»; intervento, questo, che rientrerebbe nel ristretto ambito della “sicurezza primaria” riservata allo Stato.

La legge impugnata, inoltre, prevedendo la possibilità per la Giunta regionale di promuovere la stipula di accordi o protocolli di intesa tra Uffici territoriali di Governo ed enti locali «in materia di tutela dell'ordine pubblico e sicurezza pubblica» (art. 2, comma 4), implica una «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.».

Più in generale – prosegue la Corte – le previsioni della legge regionale impugnata non possono ricondursi alle forme di coordinamento tra Stato e Regioni in materia di ordine pubblico e sicurezza contemplate dall'art. 118, terzo comma, Cost. Difatti, a tal riguardo, il citato d.l. n. 14 del 2017 ha previsto precise scansioni procedurali attraverso cui attuare la collaborazione interistituzionale. Invece, la legge della Regione Veneto ha previsto *direttamente* forme di collaborazione tra Stato ed enti locali con il sostegno della Regione, **in un ambito in cui il legislatore regionale può intervenire solamente rispettando le procedure e i limiti sostanziali stabiliti dal legislatore statale.**

La Corte conclude, allora, dichiarando l'illegittimità costituzionale della intera legge della Regione Veneto n. 34 del 2019 per contrasto con gli artt. 117, secondo comma, lett. h), e 118, terzo comma, Cost., rilevando come rimanga ferma la possibilità per il legislatore statale di disciplinare il controllo di vicinato «come possibile strumento [...] di partecipazione attiva e responsabilizzazione dei cittadini anche rispetto all'obiettivo di una più efficace prevenzione dei reati».

Andrea Giubilei