

**VERSO UN NUOVO PARADIGMA DELLA LEGISLAZIONE
REGIONALE IN MATERIA DI SICUREZZA?
NOTA A CORTE COST. 22 LUGLIO 2021, N. 161
E CORTE COST. 30 LUGLIO 2021, N. 176**

GABRIELE TROMBETTA

(Dottore di ricerca in Tutela delle situazioni giuridiche soggettive,
Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”)

Data di pubblicazione: 31 dicembre 2021

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo

GABRIELE TROMBETTA*

**Verso un nuovo paradigma della legislazione regionale
in materia di sicurezza?**

**Nota a Corte cost. 22 luglio 2021, n. 161
e Corte cost. 30 luglio 2021, n. 176**

Abstract (It.): *il contributo esamina le sentenze della Corte costituzionale 22 luglio 2021, n. 161 e 30 luglio 2021, n. 176, esprimendo alcune notazioni critiche sulle decisioni, che sembrano ampliare i confini della potestà legislativa regionale in materia di sicurezza.*

Abstract (En.): *the essay examines the judgments of the Italian Constitutional Court 7.22.2021, n. 161 and 7.30.2021 n. 176, expressing some observations about the decisions, that may increase the borders of regional legislative power in relation to security.*

Parole chiave: ordine pubblico e sicurezza, sicurezza primaria e sicurezza secondaria, legislazione esclusiva dello Stato, rapporto tra Stato e Regioni, patti per la sicurezza.

Key words: public order and security, primary security and secondary security, exclusive legislative power of the State, relationship between State and Regions, security pacts.

* Dottore di ricerca in Tutela delle situazioni giuridiche soggettive, Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”.

SOMMARIO: 1. L'impugnazione della legge della Regione Lombardia 8 luglio 2020, n. 15 e la decisione della Corte costituzionale 22 luglio 2021, n. 161. – 2. Qualche osservazione critica. – 3. L'impugnazione della legge regionale del Veneto 23 giugno 2020, n. 24 e la decisione Corte cost. 30 luglio 2021, n. 176 – 4. Qualche (altra) osservazione critica. – 5. Conclusioni.

1. L'impugnazione della legge della Regione Lombardia 8 luglio 2020, n. 15 e la decisione della Corte costituzionale 22 luglio 2021, n. 161

Negli anni recenti si è registrato un forte incremento delle violenze perpetrate ai danni degli operatori sanitari, fatti segno dell'aggressività degli utenti del servizio¹.

L'esigenza di fronteggiare questo fenomeno deteriore ha condotto il legislatore statale ad adottare la legge 14 agosto 2020, n. 113, che contempla sia misure a vocazione preventiva che disposizioni di carattere penale. Tra le prime – per quanto qui soprattutto rileva – all'art. 7 si facoltizzano le strutture sanitarie a stipulare protocolli operativi con le Forze di polizia, al fine di garantirne il tempestivo intervento.

Anche la Regione Lombardia ha inteso intervenire sul tema, nello stesso periodo, con legge regionale 8 luglio 2020 n. 15, rubricata «Sicurezza del personale sanitario e sociosanitario». L'art. 4 della fonte regionale demanda alla Regione la stipula di «protocolli d'intesa con gli Uffici territoriali del Governo finalizzati a potenziare la presenza e la collaborazione con le Forze di polizia nei pronto soccorso e nelle strutture ritenute a più elevato rischio di violenza e assicurare un rapido intervento *in loco*».

¹ Come consta anche da uno studio, con specifico riguardo alla Regione Lombardia, condotto dalla Questura di Milano e richiamato nelle difese dalla resistente.

La norma regionale è stata fatta oggetto di impugnazione in via principale da parte dello Stato innanzi alla Corte costituzionale. A parametro di legittimità costituzionale venivano invocati l'art. 117, co. 2, lett. g) e h) Cost., rispettivamente «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato» e «ordine e sicurezza pubblica».

Con riferimento al primo profilo, il ricorrente sottolineava come la Regione condizionasse indebitamente l'organizzazione e la funzionalità dell'apparato centrale, sconfinando così in materia riservata alla legislazione dello Stato².

La stipula di un'intesa tra la Regione e il Prefetto in ordine all'allocatione delle Forze di polizia, alle modalità d'intervento, alle priorità degli obiettivi avrebbe rivelato un'illegittima ingerenza regionale nell'assetto organizzativo dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, già precipuamente disciplinato dall'art. 6, co. 1, lett. e) l. 1° aprile 1981, n. 121, nonché, sul piano regolamentare, dal d.P.R. 22 marzo 2001, n. 208³.

² Venivano richiamate, in particolare, Corte cost. 29 dicembre 2004, n. 429 e Corte cost. 6 ottobre 2006, n. 322. Con la prima, veniva dichiarata infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento alla legge regionale del Veneto che ammetteva la stipula di intese tra amministrazioni regionali e statali per la cura delle Dolomiti bellunesi, in ragione del fatto che il principio della consensualità escludeva una unilaterale e autoritativa disciplina regionale delle amministrazioni statali. Con la seconda, veniva dichiarata incostituzionale la legge lucana che inscriveva, autoritativamente, le Forze di polizia dentro il sistema regionale di spegnimento boschivo, in violazione della riserva d'organizzazione rimessa allo Stato dall'art. 117, co. 2, lett. g), Cost.

³ Per vero, la fonte regolamentare, a onta del *nomen juris*, riguarda esclusivamente i presidi della Polizia di Stato; regole specifiche – ma naturalmente di carattere statutale – attengono all'Arma dei carabinieri e al Corpo della guardia di finanza.

La stessa pretesa cura dell'integrità psico-fisica degli operatori sociosanitari, demandata alla polizia dello Stato, pareva altresì alterarne natura e funzioni di polizia di sicurezza⁴, strettamente legata alla prevenzione dei reati.

Critica altrettanto penetrante ineriva all'asserita violazione del limite dell'ordine pubblico e sicurezza, ambito trasversale⁵ affidato – tradizionalmente – alla disciplina unitaria dello Stato⁶.

La Regione, con l'introduzione dell'istituto pattizio di cui al censurato art. 4, avrebbe esorbitato dalla propria competenza legislativa, invadendo la sfera dell'ordine pubblico e sicurezza.

Si tratterebbe, infatti, di disciplinare le modalità d'azione delle Forze di polizia per contrastare fenomeni criminosi presso le strutture sociosanitarie, a tutela dell'incolumità delle persone che vi prestano servizio.

⁴ Cfr. O. RANELLETTI, *La polizia di sicurezza*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, IV, Milano 1904, 205-1256; ID., *Il concetto della polizia di sicurezza*, *Scritti giuridici scelti*, I, *Lo Stato*, Napoli 1992 [1898]; P. VIRGA, *La potestà di polizia*, Milano 1954. Più recentemente G. CORSO, *Polizia di sicurezza*, in *Dig./Pubbl.*, XI (1996), 324 ss. e G. CAIA, *L'ordine e la sicurezza pubblica*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano 2003, nonché F. FAMIGLIETTI, *Le funzioni di polizia: inquadramento storico-generale e approccio alle categorie di specie*, in F. CARINGELLA - A. IANNUZZI - L. LEVITA (a cura di), *Manuale di diritto di pubblica sicurezza*, Roma 2013.

⁵ Nel senso che la sicurezza configuri una materia trasversale A. STERPA, *La libertà dalla paura. Una lettura costituzionale della sicurezza*, Napoli 2019, 74; più dubbioso, dopo la riforma del Titolo V, B. CARAVITA DI TORITTO, *Sicurezza e sicurezze nelle politiche regionali*, in *Federalismi.it*, 25/2004, www.federalismi.it, 4.

⁶ In tema, G. CORSO, *L'ordine pubblico*, Bologna 1979; C. MEOLI, *Ordine pubblico* [dir. amm.] (voce), in *Diritto on line*, Treccani, 2012; nonché, volendo, G. TROMBETTA, *Ordine pubblico e sicurezza nell'ordinamento italiano*, in *Dem. sic.*, 2/2020, www.decmoraziaesicurezza.it.

Il tema andrebbe, dunque, sussunto entro la categoria della «sicurezza primaria», da intendersi appunto come il “*core*” della materia, su cui non sarebbe ammesso l’intervento del legislatore regionale⁷.

A queste censure rispondeva la difesa regionale, sostenendo la legittimità costituzionale della legge impugnata sotto entrambi i profili articolati dall’impugnazione statutale.

Al primo riguardo, anche citando copiosa giurisprudenza costituzionale⁸, la Regione Lombardia evidenziava come la norma denunciata si limitasse a

⁷ Cfr. Corte cost. 23 dicembre 2019, n. 285.

⁸ Corte cost. 21 gennaio 2016, n. 9, che ha ritenuto legittima la legge regionale lombarda che istituiva un tavolo provinciale, esteso anche alla prefettura, per l’eradicazione delle nutrie, in ragione della non obbligatorietà della partecipazione al consesso; Corte cost. 15 maggio 2020, n. 88, che ha censurato la legge regionale lucana che attribuiva alla polizia provinciale il potere di avvalersi dei carabinieri forestali per l’attuazione dei piani di abbattimento della fauna selvatica; Corte cost. 30 luglio 2020, n. 177, che, nel distinguere tra ordine pubblico e sicurezza *stricto sensu* e sicurezza secondaria, ha ritenuto legittima la legge della Regione Puglia che promuove la regolarità amministrativa e la legalità, censurando tuttavia le disposizioni istitutive di un’Agenzia regionale dei beni confiscati, in conflitto con l’ANBSC, nonché di un Osservatorio legalità, cui era tenuto a partecipare il direttore dell’Ufficio scolastico regionale. Viene anche evocata Corte cost. 6 maggio 2010, n. 167, che tuttavia, a ben guardare, aveva escluso la legittimità costituzionale di una legge regionale di coordinamento tra polizia locale e Forze di polizia: «Quanto alla necessità di una collaborazione fra forze di polizia municipale e forze di polizia di Stato, l’art. 118, terzo comma, Cost., ha provveduto espressamente a demandare alla legge statale il compito di disciplinare eventuali forme di coordinamento nella materia dell’ordine pubblico e della sicurezza». Veniva infine richiamato il recente precedente Corte cost. 12 novembre 2020, n. 236, che, nel dichiarare incostituzionale la disciplina veneta in materia di controllo del vicinato, ha avuto cura di precisare come la giurisprudenza della Consulta avesse tenuto salve norme che

prevedere meccanismi collaborativi di natura consensuale, senza con ciò inficiare la riserva d'organizzazione affidata allo Stato dall'art. 117, co. 2, lett. g), Cost.

Il Prefetto, insomma, avrebbe avuto a disposizione un ulteriore strumento di cooperazione con la Regione, senza tuttavia subire alcun condizionamento nelle proprie determinazioni in merito ai compiti e alle attività delle Forze di polizia.

Anzi, sarebbe così esaltato il suo ruolo di collegamento tra lo Stato e gli enti territoriali minori, ai sensi dell'art. 11, co. 2, d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300.

Ancora, la disposizione si inscriverebbe coerentemente nel quadro normativo statuale fondato, in particolare, sul d.l. 20 febbraio 2017, n. 14, conv. dalla l. 18 aprile 2017, n. 48, che demanda a intese tra Stato, Regioni e

favorissero intese in materia di sicurezza tra Stato e Regioni (ad es. in tema di radicalizzazione e di cyberbullismo). E, tuttavia, va precisato come la stessa sentenza avesse ritenuto illegittima la legge impugnata proprio per la promozione ivi recata di intese tra Prefetture e Comuni per favorire il controllo di vicinato, riconducibile alla materia dell'ordine e sicurezza pubblica. Su questa decisione, *ex multis*, E. 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"*, in *Giur. cost.*, 6/2020; P. GIOVARRUSCIO, *La legge del Veneto sul "controllo di vicinato" esorbita dalle competenze regionali: alcune considerazioni sulla sent. n. 236/2020*, in *Forum di Quad. cost.*, 2/2021, www.forumcostituzionale.it; 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 Quad. cost.*, 2/2021, www.forumcostituzionale.it; G. TROMBETTA, *'Ronda veneziana', per la Consulta la musica non cambia. Il controllo di vicinato alla luce di Corte cost. 21 ottobre 2020, n. 236*, in *Dem. sic.*, 1/2021, www.democraziaesicurezza.it.

Comuni l'adozione di sinergie per la realizzazione di un sistema di sicurezza integrata⁹.

Meno densa la controdeduzione sulla violazione dell'art. 117, co. 2, lett. h) Cost., con cui la Regione sostiene come la legge regionale – nel rispetto della disciplina statuale – si limiti a contemplare attività di stimolo e di impulso presso i competenti organi dello Stato.

Il giudice delle leggi non condivide le doglianze dello Stato.

Premesso il particolare allarme sociale destato da recenti fatti di cronaca concernenti violenze agite contro il personale sociosanitario, la Corte rileva come in una pluralità di luoghi dell'ordinamento siano previste forme di raccordo e collaborazione tra Stato, Regioni ed enti locali in materia di sicurezza.

Ne viene proposto un esaustivo *excursus*, che trascorre dalla legge-quadro sulla polizia locale¹⁰ ai piani coordinati di controllo del territorio¹¹ (PCCT), sino alla stagione dei patti per la sicurezza¹².

La parte motiva evoca poi specificamente il decreto Minniti, che – in attuazione dell'art. 118, co. 3, Cost. – ha costruito una piramide pattizia in

⁹ Di seguito: decreto Minniti.

¹⁰ L. 7 marzo 1986, n. 65.

¹¹ I cc.dd. PCCT sono disciplinati dall'art. 12, co. 8, d.l. 13 maggio 1991, n. 152 («Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa»), conv. dalla l. 12 luglio 1991, n. 203. Sono potenziati, con l'intervento della polizia locale, dall'art. 7 d.l. 23 maggio 2008, n. 92, conv. dalla l. 24 luglio 2008, n. 125 e dall'art. 17 l. 26 marzo 2001, n. 128. Il citato decreto-legge del 2008, inoltre, all'art. 7-bis, ha altresì consentito l'impiego delle Forze armate nel concorso al controllo del territorio. Si trattava di norma eccezionale e temporanea, successivamente reiterata e ancor oggi vigente per fronteggiare l'emergenza COVID-19.

¹² Introdotti con la legge finanziaria per il 2007 (art. 1, co. 439, l. 27 dicembre 2006, n. 296), sono stati potenziati con l'art. 6-bis d.l. 14 agosto 2013, n. 93, conv. dalla l. 15 ottobre 2013, n. 119 e, da ultimo, disciplinati con il decreto Minniti.

materia di sicurezza, affidando a Stato, Regioni ed enti locali la definizione di una strategia di sicurezza integrata per garantire il benessere delle comunità territoriali e la sicurezza urbana¹³.

Infine, viene segnalata la l. 14 agosto 2020, n. 113, recante appunto «Disposizioni in materia di sicurezza per gli esercenti le professioni sanitarie e socio-sanitarie nell'esercizio delle loro funzioni», in precedenza descritta.

In questo quadro – argomenta la Consulta – vanno oggi letti il concetto di sicurezza e i limiti d'intervento delle Regioni *in subiecta materia*.

In tal senso, è ben vero che le Regioni non possono onerare organi dello Stato di ulteriori compiti, eccedendo il relativo statuto legislativo statale; pur tuttavia, si riconosce loro di prevedere forme pattizie di coordinamento con le strutture centrali, incentrate appunto sul principio del consenso, che esclude in radice qualsivoglia condizionamento regionale dell'organizzazione statale.

Richiamati i propri precedenti che avevano riconosciuto istituti regionali di raccordo tra Stato e Regioni¹⁴, la Corte ritiene che la legge lombarda sia

¹³ Sulla sicurezza urbana, prima delle modifiche recate dal decreto Minniti, v. A. PAJNO (a cura di), *La sicurezza urbana*, Santarcangelo di Romagna 2010. Dopo l'intervento del decreto Minniti, cfr. T. F. GIUPPONI, *Sicurezza urbana 2.0: luci e ombre del decreto Minniti*, in *Forum di Quad. cost.*, www.forumcostituzionale.it, 15 maggio 2017, nonché le osservazioni critiche di C. RUGA RIVA - R. CORNELLI - A. SQUAZZONI - P. RONDINI - B. BISCOTTI, *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il Sindaco, il Questore e il Prefetto)*, in *Dir. pen. cont.* 4/2017, www.penalecontemporaneo.it, e di G. PIGHI, *Spazi e destinatari delle politiche di sicurezza urbana: la città divisa*, in *Dir. pen. pro.*, 11/2019.

¹⁴ È citata, in particolare, Corte cost., 23 dicembre 2019, n. 285. Con quella decisione, è stata ritenuta non illegittima la disposizione di l.r. Basilicata 30 novembre 2018, n. 45, secondo cui la Regione promuove intese e accordi di collaborazione con organi dello Stato e con altri enti e associazioni al fine di contrastare i fenomeni di illegalità e criminalità comune

legittima, prevedendo una forma di sollecito indirizzato agli organi statali per la gestione della sicurezza sul territorio regionale.

D'altronde, «i protocolli d'intesa previsti dalla disposizione regionale impugnata si collocano nel quadro generale degli specifici accordi per la promozione della sicurezza integrata – che lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano possono concludere, a norma del richiamato art. 3 del d.l. n. 14 del 2017, in attuazione delle linee generali fissate, ai sensi dell'art. 2 dello stesso decreto-legge, su proposta del Ministro dell'interno, con accordo sancito in sede di Conferenza unificata [...]. Conformemente alla giurisprudenza di questa Corte, anche nella presente fattispecie può dunque affermarsi che i previsti protocolli d'intesa tra la Regione e gli Uffici territoriali di Governo “trovano fondamento nella legge statale” (sentenza n. 104 del 2010, punto 5 del Considerato in diritto; analogamente, anche sentenza n. 454 del 2007, punto 2.2. del Considerato in diritto)».

Alla stregua di queste considerazioni, dunque, la questione di legittimità costituzionale è ritenuta infondata.

2. Qualche osservazione critica

e organizzata. Va però precisato che la Corte si determinò in questo senso considerando che «le norme impugnate sono prive di portata lesiva, poiché non è sufficiente il vago richiamo ai fenomeni d'illegalità e di criminalità comune e organizzata per generare interferenze, anche potenziali, con la disciplina statale di prevenzione e repressione dei reati. Secondo la giurisprudenza costituzionale, la disciplina di un'attività, per quanto connessa al contrasto di fenomeni criminali, può venire assegnata alla legge regionale se è tale da poter essere ricondotta a materie o funzioni di spettanza regionale ovvero a interessi di rilievo regionale». Fu, insomma, la riconducibilità della normativa alla sicurezza secondaria a farla salva nel giudizio di costituzionalità.

La decisione della Corte costituzionale richiama propri precedenti a corroborare la decisione di infondatezza del ricorso statuale e così conservare margini rilevanti d'azione legislativa alle Regioni in materia di sicurezza.

Epperò, invero, qualche dubbio sull'effettiva continuità della sentenza in commento con la costante giurisprudenza della Corte resta.

È forse lo stesso *iter* logico della decisione che potrebbe essere rivisitato, anche allo scopo di fare la più coerente applicazione delle categorie dommatiche via via emerse nello studio delle “dimensioni costituzionali” della sicurezza¹⁵.

¹⁵ Si allude alla già evidenziata distinzione tra sicurezza primaria (prevenzione dei reati) e sicurezza secondaria, da intendersi come quel fascio d'azioni amministrative solo mediamente incidenti sul bene-sicurezza, e non implicanti la spendita di poteri coercitivi. È esclusivamente con riguardo alla sicurezza in senso lato che può ammettersi una competenza legislativa regionale. Peraltro, l'interpretazione costituzionalmente orientata dell'ordine pubblico in termini di ordine pubblico materiale (cfr., *ex multis*, G. CORSO, *Ordine pubblico e ordine democratico. Due esperienze costituzionali*, Palermo 1974, 7) sventa il rischio che la sicurezza, quale materia trasversale, possa cannibalizzare le competenze normative regionali (*contra*, nel senso del rischio di una pan-sicurezza A. STERPA, *op. cit.*, 68 ss. Per una ricostruzione della sicurezza sotto il profilo costituzionale, nel senso di «precondizione dei diritti» nonché di loro «limite», di «valore costituzionale» e di «ambito materiale», cfr. T. F. GIUPPONI, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, Bologna 2008; ID., *La sicurezza e le sue “dimensioni” costituzionali*, in S. VIDA (a cura di), in *Diritti umani. Teorie, analisi, applicazioni*, Bologna 2008; A. STERPA, *op. cit.*; G. PISTORIO, *La sicurezza giuridica. Profili attuali di un problema antico*, Napoli 2021. Ritengono, infine, configurabile un diritto subiettivo alla sicurezza J. ISENSEE, *Il diritto fondamentale alla sicurezza*, Napoli 2017 [1983]; T. E. FROSINI, *Il diritto costituzionale alla sicurezza*, in *Forum di Quad. cost.*, www.forumcostituzionale.it; S. RAIMONDI, *Per l'affermazione della sicurezza pubblica come diritto*, in *Dir. amm.*, 4/2006; P. TORRETTA, “Diritto alla sicurezza” e (altri) diritti di libertà della persona:

La Corte reputa, infatti, «inscindibilmente» legati i due ordini di censure, e questa premessa potrebbe aver condizionato il ragionamento giuridico.

Si potrebbe, per contro, tentare di tener distinti i piani della riflessione: da un canto, la valutazione relativa all'indebita ingerenza nell'organizzazione statale da parte della legge lombarda; dall'altra, quella afferente all'eventuale invasione dell'area materiale dell'ordine pubblico e sicurezza.

Non pare, infatti, esservi una stretta interdipendenza tra le due censure: altro è illegittimamente incidere sugli assetti organizzativi statali, altro penetrare nell'ambito dell'ordine e sicurezza pubblica. Sicché l'una violazione non implica necessariamente l'altra, così come la mancanza dell'una non impedisce la sussistenza dell'altra.

un complesso bilanciamento costituzionale, in A. D'ALOIA (a cura di), *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Milano 2003, 451 ss.; C. MOSCA, *La sicurezza come diritto di libertà. Teoria generale delle politiche di sicurezza*, Padova 2012; G. DE VERGOTTINI, *Una rilettura del concetto di sicurezza nell'era digitale e della emergenza normalizzata*, in *Riv. AIC* 4/2019, www.rivistaaic.it; N. ZANON, *Un diritto fondamentale alla sicurezza?*, in *Dir. pen. pro.*, 11/2019, 1555-1557. *Contra*, condivisibilmente, A. BARATTA, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?*, in S. ANASTASIA - M. PALMA (a cura di), *La bilancia e la misura. Giustizia, sicurezza e riforme*, Milano 2001; A. PACE, *La sicurezza pubblica nella legalità costituzionale*, in *Riv. AIC*, 1/2015, www.rivistaaic.it; M. RUOTOLO, *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti*, in *Dem. sic.*, 2/2013, www.democraziaesicurezza.it. Infine, va osservato che anche sotto il profilo amministrativo l'intervento delle autonomie territoriali è circoscritto alla sicurezza secondaria, com'è confermato dalla disciplina del decreto Minniti, che fa salve, pur in una cornice di sicurezza integrata, le specifiche competenze di ciascun livello di governo. Sicché, in coerenza con la giurisprudenza costituzionale (Corte cost. 27 marzo 1987, n. 77; Corte cost. 6 maggio 2009, n. 129; Corte cost. 21 luglio 2010, n. 259), la polizia di sicurezza resta affidata allo Stato, in applicazione del principio di sussidiarietà verticale (art. 159, co. 2, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112).

Ed è su questa linea ragionativa che, se si può convenire pacificamente sul rispetto della lett. g) dell'art. 117, co. 2 Cost., qualche interrogativo si pone rispetto alla compatibilità della disciplina regionale con la lett. h).

In questa prospettiva, è innegabile che un meccanismo pattizio escluda in radice un'unilaterale incidenza della disciplina regionale sugli organi statali: ma dir questo non esaurisce ancora ogni questione di legittimità costituzionale.

Occorrerebbe, cioè, scrutinare se la normativa regionale disciplini ambiti oggettuali riconducibili al settore dell'ordine e sicurezza pubblica. E la conclusione potrebbe essere differente da quella sostenuta dalla Corte costituzionale. La stessa lettera della legge regionale afferma, infatti, che la *ratio legis* è quella di «prevenire e contrastare ogni forma di violenza ai danni di operatori dei settori sanitario e sociosanitario». Peraltro, per «violenza» si intende «ogni forma di aggressione all'integrità psico-fisica della persona».

In coerenza con questa premessa, il successivo art. 4 contempla «protocolli d'intesa finalizzati a potenziare la presenza e la collaborazione con le Forze di polizia nel pronto soccorso e nelle strutture ritenute a più elevato rischio di violenza e assicurare un rapido intervento *in loco*».

Sembrerebbe così che la disciplina regionale, pur non vincolando gli attori statali, invada però il settore materiale dell'ordine pubblico e sicurezza: si occupa infatti, sostanzialmente, di apprestare dispositivi di prevenzione di reati, disciplinando un istituto (pattizio) a ciò deputato.

A conferma di questa tesi parrebbe soccorrere anche l'art. 118, co. 3 Cost., che rimette alla legge statale di disciplinare «forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117».

È allora lo Stato che deve disciplinare strumenti di raccordo con le Regioni nella materia dell'ordine pubblico, *et pour cause*: atteso che quest'ultima appartiene alla sua legislazione esclusiva.

A quest'obbligo costituzionale, com'è noto, si è ottemperato con il decreto Minniti, che ha previsto un articolato sistema di accordi, tra i quali quelli di sicurezza integrata tra Stato e Regioni¹⁶.

In questa logica, non pare condivisibile l'assunto della Corte secondo cui il protocollo di cui all'art. 4 dell'impugnata legge regionale troverebbe comunque fondamento nella legge statale: quest'ultima è infatti *self-executing*, non recando principi necessitanti d'una norma di attuazione regionale, secondo il paradigma della legislazione concorrente.

L'intervento regionale che affianchi agli istituti statali strumenti collaborativi di carattere territoriale sembrerebbe allora censurabile per un duplice ordine di ragioni: da un canto, perché si corre il rischio di frazionare una disciplina che dev'essere necessariamente unitaria sul territorio nazionale, come testimonia l'art. 117, co. 2, Cost.; dall'altro, perché consentirebbe una indebita duplicazione della legislazione statutale a opera delle Regioni, con ciò contraddicendo l'ordine delle competenze costituzionalmente definito¹⁷.

Sotto il profilo procedurale, va sottolineato come l'Avvocatura dello Stato non avesse incluso l'art. 118, co. 3 Cost. tra i parametri di legittimità che, per il principio della domanda, la Corte avrebbe dovuto vagliare.

Nondimeno, un'interpretazione estensiva potrebbe condurre a ritenere che la legge ex art. 118, co. 3 Cost. sia declinazione della potestà esclusiva in tema di ordine pubblico e sicurezza.

¹⁶ In tema, e plurimis, M. IANNELLA, *Le "sicurezze" nell'ordinamento italiano: l'allontanamento dal modello stato-centrico e l'affermazione di una rete plurale*, in *Forum di Quad. cost.*, 4/2020, www.forumcostituzionale.it.

¹⁷ Anche i precedenti richiamati, in materia di turismo (Corte cost. 21 dicembre 2007, n. 454) e di sicurezza sportiva (Corte cost. 17 marzo 2010, n. 104), non paiono persuasivi, ponendo le medesime questioni problematiche appena esposte.

In questo senso, non sfugge come la Corte costituzionale si sia comunque misurata col disposto costituzionale appena evocato, da considerarsi quindi parametro implicito di valutazione ai fini della decisione in commento.

Alla stregua di queste considerazioni, anche parte della giurisprudenza costituzionale richiamata dalla decisione non sembrerebbe del tutto aderente alle conclusioni cui la Corte è pervenuta nel caso di specie.

Era stato, infatti, chiarito che l'endiadi¹⁸ «ordine pubblico e sicurezza» integra una materia in senso proprio, oggettivamente delimitata, «che di per sé non esclude l'intervento regionale in settori ad essa liminari».

In questa logica, ferma la spettanza esclusiva allo Stato della competenza legislativa in materia di sicurezza *stricto sensu*, le Regioni possono disciplinare settori a essa attigui, assumendo il bene, in esplicazione del principio

¹⁸ Non è scontata la interpretazione del sintagma «ordine e sicurezza pubblica» in termini di endiadi, accolta da Corte cost. 23 dicembre 2019, n. 285. Una tesi, infatti, sostiene la differenziazione dei due concetti, fondandola, anzitutto, sull'argomento della non pleonasticità del legislatore: se sono stati impiegati ambedue i lemmi, appare evidente che abbiano un diverso significato. In questa prospettiva, si è affermato che l'ordine pubblico attiene alla tranquillità sociale, in senso complessivo; per contro, la sicurezza atterrebbe alla dimensione individuale, come sicurezza della persona e dei beni: così P. VIRGA, *op. cit.*, 12. La dottrina maggioritaria inclina invece nel senso che si tratti di nozione unitaria: così, *ex multis*, G. CAIA, *L'ordine e la sicurezza pubblica*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, cit., 284; ID., *L'amministrazione della pubblica sicurezza e le forze di polizia: l'assetto delle competenze ed il coordinamento in relazione ai recenti interventi normativi*, Relazione al Convegno «Nuovi orizzonti della sicurezza urbana dopo la legge 24 luglio 2008, n. 125 ed il decreto del Ministro dell'interno del 5 agosto 2008», Bologna, 25 settembre 2008, organizzato dalla Prefettura di Bologna e dall'Università degli Studi-Scuola di specializzazione in studi sull'amministrazione pubblica; L. BUSCEMA, *Le dimensioni regionali dell'ordine pubblico e della sicurezza*, in questa *Rivista*, 1/2019; F. BOCCHINI, *Convivenza civile e ordine pubblico*, in *Nomos*, 1/2020, www.nomos-leattualitaneldiritto.it.

autonomistico, una dimensione plurale. Potrà, così, essere intrapresa a livello regionale «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»¹⁹

Alle Regioni è, dunque, consentito di legiferare in materia di sicurezza nei limiti della c.d. sicurezza secondaria – e cioè quell'area concettuale afferente alla promozione della legalità, alla verifica delle condizioni di sicurezza del territorio, al monitoraggio dei fatti criminosi, ecc. – senza tuttavia che esse possano accedere al segmento primario della sicurezza, attinente precipuamente alla polizia di sicurezza.

Tanto posto, la legge lombarda, lungi dal disciplinare profili di sicurezza secondaria, sembrerebbe piuttosto dettare regole di coordinamento in materia di sicurezza primaria, in violazione del combinato disposto tra gli artt. 117, co. 2, lett. h) e 118, co. 3, Cost.

E non è casuale che gli strumenti pattizi in materia di sicurezza richiamati dalla Corte trovino tutti fondamento in norme primarie statali, nell'assunto che alle sole fonti nazionali spetti la disciplina della sicurezza primaria e delle forme di collaborazione in tema.

Peraltro, il principio di statualità delle funzioni in materia di sicurezza è valido anche per il versante amministrativo, essendo il nostro sistema di polizia fondato sul carattere centralizzato e non atomistico delle pur plurali Forze di polizia, di cui all'art. 16 l. 1° aprile 1981, n. 121.

A conferma di tanto è che il personale della polizia locale, allorché cooperi con le Forze di polizia dello Stato, assume la qualifica di agente di pubblica sicurezza, rientrando così nell'Amministrazione della pubblica sicurezza *ex*

¹⁹ Corte cost. 23 dicembre 2019, n. 285. Conferma la partizione tra sicurezza primaria e sicurezza secondaria Corte cost. 12 novembre 2020, n. 236.

art. 3 l. 1° aprile 1981, n. 121, e operando in dipendenza funzionale dal Prefetto e dal Questore, quali autorità provinciali di pubblica sicurezza.

Come anche che il Sindaco, ai sensi dell'art. 54 TUEL, sia ufficiale di governo, analogamente a quando, giusta l'art. 15 l. 1° aprile 1981, n. 121, in mancanza di commissariato distaccato di pubblica sicurezza, svolga le funzioni di autorità locale di pubblica sicurezza.

Il decreto Minniti non ha mutato questa impostazione concettuale: la collaborazione ivi delineata, infatti, conserva le ordinarie competenze dei diversi attori istituzionali.

Anche quest'argomento, dunque, milita nel senso che la sicurezza primaria è pieno appannaggio dello Stato e, per esso, delle Forze di polizia, e che forme di collaborazione, recate con legge statale, non possano implicare alcuna "cessione di sovranità" agli enti sub-statali.

3. L'impugnazione della legge regionale del Veneto 23 giugno 2020, n. 24 e la decisione Corte cost. 30 luglio 2021, n. 176

Lo Stato ha impugnato, altresì, la legge regionale del Veneto che, nel 2020, ha riformato organicamente l'ordinamento della polizia locale e ha regolato le politiche di sicurezza.

La legge mirava a valorizzare e coordinare le polizie locali, nonché a favorire un sistema di sicurezza integrato nel territorio regionale.

Le doglianze dell'Avvocatura dello Stato, in particolare, attenevano alla violazione dell'art. 117, co. 2, lett. l) e h), rispettivamente «ordinamento civile» e «ordine pubblico e sicurezza», nonché degli artt. 3, 97 e 118, u.c., Cost.

Le censure sono state ricondotte dalla Corte costituzionale essenzialmente a tre gruppi omogenei: «a) le forme e i termini del coinvolgimento di soggetti privati nell'espletamento dei compiti di polizia locale e nella progettazione e attuazione delle politiche di sicurezza (art. 3, comma 2, lettera b);

art. 9, comma 3, e art. 18 della legge regionale impugnata); b) l'ordinamento e le caratteristiche organizzative del servizio di polizia locale (art. 8, commi 1, 2 e 3); c) le intese e gli accordi in tema di sicurezza integrata promossi dalla Regione, nonché la promozione e il sostegno alle politiche integrate per la sicurezza sul territorio regionale (art. 3, comma 2, lettera b e art. 13, comma 2, lettere d, e, g e i)».

Con riferimento alla doglianza *sub a*), veniva evocato dallo Stato il parametro di cui all'art. 117, co. 2, lett. l), con particolare riferimento al terzo settore; ma, su questo punto, il giudice delle leggi reputava il ricorso insufficientemente dettagliato, sicché ne veniva dichiarata l'inammissibilità.

La Corte giudicava altresì legittime le disposizioni che impegnano la Regione a favorire intese in materia di politiche per la sicurezza, ritenendo che esse si inscrivono nella cornice pattizia delineata dal decreto Minniti. Ancora veniva valorizzata, a suffragare la validità della legge, la facoltatività degli accordi, che non vincolerebbero unilateralmente organi dello Stato.

L'impugnazione aveva a oggetto anche le norme che abilitano i regolamenti di polizia locale a contemplare il concorso nei servizi di polizia locale di istituti di vigilanza e di associazioni del terzo settore, nonché la (ritenuta) possibilità per detti istituti e associazioni di operare per conto terzi.

Il parametro evocato era ancora l'art. 117, co. 2, lett. l) Cost.: la censura in parte era dichiarata inammissibile, per non aver raggiunto la soglia minima di completezza, in parte era dichiarata infondata, per erroneità dell'interpretazione, atteso che la legge regionale consentiva piuttosto alla polizia locale di operare per conto terzi.

La difesa statale denunciava poi l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, co. 1, della legge impugnata, secondo cui «[a]l fine di favorire la partecipazione dei cittadini alla progettazione, gestione e valutazione delle politiche di sicurezza e previa concertazione con gli enti locali nell'ambito dei tavoli di cui all'articolo 12, la Giunta regionale promuove e sostiene la partecipazione

delle associazioni di volontariato» per iniziative rivolte a una pluralità di obiettivi ivi indicati.

La norma avrebbe violato l'art. 118, u.c., Cost., per sottomettere l'azione delle associazioni private al coordinamento della polizia locale; avrebbe violato l'art. 3 Cost. per aver circoscritto alle sole associazioni la delega in sussidiarietà orizzontale; avrebbe violato l'art. 117, co. 2, lett. l) Cost. per aver invaso la materia del terzo settore, ascrivendogli attività a esso estranee. Anche queste doglianze sono state considerate inammissibili dalla Corte, in quanto contraddittorie e perplesse, poiché rivolte «– allo stesso tempo – a sostenere l'illegittimità del coinvolgimento delle associazioni di volontariato nelle iniziative previste dall'articolo in esame (in virtù dell'asserito contrasto con l'art. 118, quarto comma, Cost.) e a dolersi della mancata estensione di tale possibilità agli enti costituiti nelle ulteriori forme associative previste dal codice del terzo settore». Parimenti contraddittorio, con pena d'inammissibilità della censura, viene ritenuto il dolersi che sarebbero state affidate agli enti del terzo settore attività loro estranee, e, al contempo, lamentare la mancata osservanza delle forme e delle procedure imposte dal codice del terzo settore per quelle stesse attività.

Infondata la censura della riorganizzazione della polizia locale, invocata sulla base della riserva di ordinamento civile prevista dalla Carta in favore dello Stato. Invero, non venivano in rilievo i profili civilistici del rapporto di lavoro, ma soltanto quelli organizzativi e funzionali dei Corpi.

È poi logicamente contraddittoria, e dunque inammissibile, la censura che da «un lato deduce l'assenza di competenza della Regione a intervenire in una materia riservata alla competenza esclusiva statale, ma dall'altro lato si duole del fatto che la Regione non sia intervenuta proprio con legge, anziché autorizzando l'adozione di un atto della Giunta regionale, a disciplinare le uniformi e i distintivi».

Infine, la difesa dello Stato impugna la legge veneta nella parte in cui affida alla Giunta regionale «la promozione e il sostegno alle politiche integrate per la sicurezza sul territorio regionale».

In particolare, la Regione è impegnata a:

a) rafforzare e valorizzare l'azione coordinata della polizia locale, con azioni e progetti finalizzati al potenziamento strumentale e operativo e alla condivisione degli strumenti e delle procedure necessarie al coordinamento degli apparati di sicurezza per la gestione di specifici servizi e per obiettivi comuni; promuovere il potenziamento e l'ampliamento degli organici di polizia locale;

b) promuovere e programmare azioni di sistema sul territorio regionale, coinvolgendo gli enti locali, le Polizie locali ma anche le forze dell'ordine per l'ammodernamento delle metodologie di intervento, la lotta a ogni forma di illegalità e di infiltrazione criminale nel tessuto produttivo e sociale della Regione anche attraverso la partecipazione a specifici programmi comunitari;

c) razionalizzare e potenziare i presidi di sicurezza presenti sul territorio regionale;

d) costituire tavoli a livello provinciale per la definizione e l'implementazione continua delle politiche per la sicurezza.

Il ricorrente deduceva l'incostituzionalità delle norme appena descritte per violazione dell'art. 117, co. 2, lett. h) Cost., in quanto invasive della materia dell'ordine pubblico e sicurezza, rimessa alla legislazione esclusiva dello Stato.

La doglianza veniva parzialmente accolta dalla Consulta, con riferimento alle lett. a), con esclusione della promozione del potenziamento e dell'ampliamento degli organici di polizia locale, b) e c).

Tali sfere d'azione venivano giudicate estranee alle competenze regionali, quand'anche riferibili alla sicurezza "secondaria", venendo invece in gioco profili di sicurezza "primaria", strettamente rivolti alla prevenzione dei reati. La Corte stigmatizzava altresì «l'assenza di qualsiasi continuità tra il

contenuto di tali iniziative e i settori nei quali, per effetto dell'opera di coordinamento posta in essere, ai sensi dell'art. 118, terzo comma Cost., dal legislatore statale con l'adozione del d.l. n. 14 del 2017, come convertito, possono essere stipulati gli accordi tra Stato e Regioni nell'ambito della sicurezza integrata».

Tra l'altro, la Corte osservava come gli interventi demandati alla Regione non fossero neppure inseriti in una cornice pattizia, concretizzando così il rischio di indebite interferenze nell'esercizio delle funzioni di polizia dello Stato.

È invece stimata legittima la lett. d) sopra descritta, giacché, in coerenza con le Linee generali per l'attuazione della sicurezza integrata²⁰, adottate sulla base del decreto Minniti, istituisce tavoli tecnici congiunti tra Stato, Regioni ed enti locali.

3. Qualche (altra) osservazione critica

La decisione della Corte sulla legge veneta è stata, probabilmente, condizionata anche dalle censure non sempre complete e dettagliate dell'Avvocatura dello Stato. Si sarebbe, forse, potuto puntare, in sede di ricorso, di più sulla riserva statutale in materia di sicurezza che sull'ordinamento civile, invero non scalfito dalle norme impugnate.

Ciò è vero particolarmente con riguardo al coinvolgimento di privati nell'espletamento dei compiti di polizia locale e nella progettazione e attuazione delle politiche di sicurezza: non è tanto l'art. 118, co. 4, né "il limite del diritto privato" a essere dirimente, quanto invece la riserva di pubblica sicurezza. Non si può negare che la polizia locale, ai sensi della legge quadro del

²⁰ Le prime linee generali in materia di sicurezza integrata sono state adottate il 24 gennaio 2018.

1986, svolge anche funzioni di pubblica sicurezza; né che, per la ampiezza del richiamo, le politiche di sicurezza appartengono al concetto di sicurezza “primaria”. Alla luce di queste considerazioni, in coerenza con la sentenza 12 novembre 2020, n. 236, anche questa norma sarebbe forse stata caducata dalla Consulta.

Del pari, il richiamo all’art. 117, co. 2, lett. *h*) avrebbe forse potuto condurre a esito (parzialmente) diverso anche il giudizio sulla censura della riorganizzazione della polizia locale, nella consapevolezza che la disciplina sull’assetto dei Corpi di polizia locale ha un’incidenza diretta sull’ordine pubblico e sulla sicurezza, alla stregua del sistema normativo *supra* rievocato.

A ogni modo, al di là dei parametri di costituzionalità (non) invocati, l’affermazione della legittimità di strumenti pattizi in materia di politiche di sicurezza, sol perché informati al principio consensuale, desta delle perplessità. E ciò sia perché viene così costruita una potestà legislativa regionale “propositiva” o “dispositiva” (*extra ordinem*) in materia di sicurezza pubblica, sia perché – come già ricordato – l’art. 118, co. 3, Cost. affida espressamente alla legge dello Stato l’istituzione di forme di coordinamento in tema di ordine e sicurezza.

Analoga critica si ritiene possa essere indirizzata alla norma istitutiva di tavoli tecnici Stato-Regioni-enti locali, la cui previsione e disciplina dovrebbe essere affidata al legislatore statale.

4. Conclusioni

Le decisioni in commento potrebbero, seppur formalmente inscritte nell’orientamento consolidato della Consulta, scalfire il principio della statualità della funzione legislativa in materia di sicurezza primaria.

Sebbene mitigando tale apertura col meccanismo consensuale, resta, a parere di chi scrive, un *vulnus* alla riserva statale, giacché si consente alle

Regioni di intervenire, col richiamo all'intesa, nel settore dell'ordine e sicurezza pubblica.

Del resto, lo strumento del protocollo non opera nel puro mondo delle forme giuridiche, ma si cala nel contesto storico-politico del momento: ciò che non può escludere che la vita dell'istituto sia legata a contingenze che potrebbero alterare la simmetria delle parti, anche a favore della Regione, che potrebbe – allora sì – incidere sugli assetti organizzativi dello Stato.

È anche per scongiurare questi potenziali esiti di frammentazione che la Carta ha rimesso all'esclusiva potestà normativa dello Stato la disciplina dell'ordine pubblico e sicurezza, nonché delle forme di coordinamento tra enti territoriali sul punto.

Potrebbe, a sostegno di questi argomenti, richiamarsi la recente decisione della Corte in materia di controllo di vicinato, pur valorizzata anche da Corte cost. 30 luglio 2021, n. 176²¹. Sebbene la legge regionale affidasse alla Regione il compito di farsi promotrice di accordi o protocolli d'intesa tra Stato e Comuni, essa è stata reputata *tout court* illegittima dalla Corte per aver invaso la sfera di competenza *ex art.* 117, co. 2, Cost.

Né ha inciso, a salvare la costituzionalità della norma, la circostanza che già la legge statale prevedesse, all'art. 5, co. 2, lett. a) del decreto Minniti, che potessero essere stipulati patti per l'attuazione della sicurezza urbana aventi, tra l'altro, a oggetto la prevenzione e il contrasto della criminalità diffusa, «anche coinvolgendo, mediante appositi accordi, le reti territoriali di volontari per la tutela e la salvaguardia dell'arredo urbano, delle aree verdi e dei parchi cittadini».

Non pare allora incontrovertibile l'opinione per cui un istituto recato da una legge regionale, che replichi una disciplina statutale, possa trovare giustificazione giuridica in quest'ultima.

²¹ Corte cost., 12 novembre 2020, n. 236.

Questa tesi, peraltro, ammetterebbe un potenziale infinito raddoppio delle normative statali a opera delle fonti regionali, nella migliore delle ipotesi favorendo un pleonismo legislativo, nella peggiore una surrettizia usurpazione di competenza.

Ne viene un *timor dupli*, che suggerisce di ritenere incostituzionale quella disciplina regionale che, nelle materie di cui all'art. 117, co. 2, Cost., intenda riprodurre le norme statali. Ciò sia per violazione del riparto di competenze, sia sulla base dei principi di ragionevolezza e coerenza dell'ordinamento giuridico.

In conclusione, si auspica che queste decisioni non rappresentino il preludio a un nuovo orientamento della Corte, che potrebbe minare i solidi equilibri sinora raggiunti in materia di sicurezza.