



'Ronda veneziana', per la Consulta la musica non cambia.

Il controllo di vicinato alla luce di Corte cost. 21 ottobre 2020, n. 236

di Gabriele Trombetta *

SOMMARIO: 1. La questione all'attenzione della Corte costituzionale. – 2. Ordine pubblico e sicurezza. – 3. Il pacchetto-sicurezza 2008. – 4. Il pacchetto-sicurezza 2009. – 5. Il sistema di sicurezza integrata – 6. La sicurezza urbana. – 7. La giurisprudenza costituzionale in materia di ordine pubblico e sicurezza. – 8. La decisione n. 236/2020.

1. La questione all'attenzione della Corte costituzionale

Il Governo, ai sensi dell'art. 127, comma 1, Cost. ha adito in via principale la Corte costituzionale, ai fini della declaratoria di incostituzionalità della legge della Regione Veneto 8 agosto 2019, n. 34 («Norme per il riconoscimento ed il sostegno della funzione sociale del controllo di vicinato

* Dottore di ricerca in Tutela delle situazioni giuridiche soggettive presso l'Università degli Studi della Campania «L. Vanvitelli». Contributo sottoposto a doppio referaggio cieco (*double blind peer review*); contributo ricevuto nella versione definitiva il 28 dicembre 2020.



nell'ambito di un sistema di cooperazione interistituzionale integrata per la promozione della sicurezza e della legalità»).

Venivano invocati i parametri *ex art.* 117, comma 2, lett. g); art. 117, comma 2, lett. h); art. 118, comma 3 Cost.

La legge regionale veneta stimolava la collaborazione verticale e orizzontale – tra i diversi livelli di governo e con la società civile – al fine di sostenere l'attiva partecipazione alle politiche pubbliche in materia di sicurezza.

In questa logica, veniva riconosciuto il controllo del vicinato, quale azione civica svolta a supporto delle istituzioni al fine di preservare la sicurezza nel territorio locale di riferimento, attraverso l'osservazione, l'ascolto e il monitoraggio. Si precisava comunque che il controllo del vicinato non può mai implicare il ricorso ad iniziative di repressione dei reati o comunque intese a sanzionare eventuali illeciti, nonché tali da incidere sulla riservatezza delle persone.

Alla Giunta regionale veniva, poi, affidato il compito di promuovere intese tra Prefetture ed enti locali aventi ad oggetto il controllo di vicinato.

Lo stesso esecutivo regionale era investito della responsabilità di favorire programmi di intervento in una serie di ambiti, tra i quali ricerca e documentazione, comunicazione ed informazione circa le azioni realizzate e di analisi sui risultati conseguiti, con particolare riguardo al livello di impatto sulla sicurezza nel contesto di riferimento.

Infine, la legge stabiliva l'istituzione di una banca dati, destinata a registrare le iniziative di controllo del vicinato, anche allo scopo – sulla base delle emergenze statistiche – di elaborare strategie intese a massimizzare l'efficacia dello strumento, tenendo conto dell'impatto prodotto dalla sua recezione sui territori.



La difesa erariale censurava la legge nella sua totalità, ritenendola invasiva della competenza legislativa esclusiva dello Stato¹.

Al riguardo, veniva evidenziato come fossero lese le sfere materiali *ex* artt. 117, comma 2, lett. h), 118, comma 3 Cost. e 117, comma 2, lett. g).

In particolare, la legge regionale avrebbe violato la riserva allo Stato della materia dell'ordine pubblico e sicurezza, avendo dettato una disciplina incidente sulla prevenzione generale e sul controllo del territorio. Ciò anche in relazione all'istituzione di una banca dati, tendenzialmente concorrente con il Ced interforze di cui alla l. 1° aprile 1981, n. 121.

Analogamente, si riteneva vulnerata la competenza *ex* art. 118, comma 3 Cost., che affida alla legislazione dello Stato il coordinamento tra Stato e Regioni in materia di sicurezza. Dopo che per lungo tempo la disposizione è rimasta inattuata, la cornice normativa che inquadra le relazioni interistituzionali in tema è stata dettata dal d.l. 20 febbraio 2017, n. 14, conv. con mod. dalla l. 18 aprile 2017, n. 48. La fonte statutale ha recato le norme definitorie della sicurezza integrata e della sicurezza urbana, che saranno meglio illustrate in seguito. In questa prospettiva, il legislatore regionale, nel regolare i patti interistituzionali tra amministrazioni statali e locali, avrebbe ecceduto i limiti della propria competenza.

Infine, veniva invocato l'art. 117, comma 2, lett. g) Cost., che rimette alla disciplina statutale l'organizzazione dello Stato e degli enti pubblici nazionali. Il titolo competenziale precluderebbe l'intervento legislativo in analisi, che inciderebbe sull'assetto e sulle funzioni dell'amministrazione statale.

¹ In subordine, veniva dedotta l'illegittimità di singole disposizioni. Come si vedrà, il giudizio verterà comunque sull'impianto normativo nel suo complesso. Per un commento alla decisione, v. anche Tropea (2020).



La difesa regionale sosteneva, per contro, la legittimità della legge veneta. Più dettagliatamente, veniva esposto come la legge censurata declinasse i principi generali recati dal d.l. n. 14/2017, che ammette interventi regionali, *anche* su base pattizia, allo scopo di rafforzare la cooperazione interistituzionale in materia di sicurezza integrata.

La legge regionale, dunque, non avrebbe violato l'art. 118, comma 3 Cost. Del resto, neppure avrebbe invaso l'area materiale *ex art.* 117, comma 2, lett. h) Cost., limitandosi a disciplinare i profili culturali e sociali del fenomeno del controllo di vicinato, secondo logiche di promozione della legalità.

Ancora, il *favor* per la partecipazione dei privati alla cura dell'interesse pubblico avrebbe costituito coerente declinazione del principio di sussidiarietà orizzontale, *ex art.* 118 u. c. Cost.

La disciplina regionale non avrebbe violato neppure i confini della materia di cui all'art. 117, comma 2, lett. g), prevedendo forme solo eventuali di raccordo tra organi statali e regionali.

Anche il monitoraggio non interferirebbe con le funzioni statali di pubblica sicurezza, rappresentando soltanto un supporto informativo per l'amministrazione regionale.

Infine, l'istituzione di una banca dati, tarata sullo specifico strumento del controllo di vicinato e sulla sua efficacia, non confliggerebbe con lo statuto del Ced interforze, di cui all'art. 7 l. n. 121/1981, che obbedisce invece a esigenze di sicurezza primaria.

Al fine di apprezzare il ragionamento giuridico della Corte costituzionale, si ritiene utile premettere un breve *excursus* sul concetto di ordine pubblico e sicurezza e sulla sua evoluzione.



2. Ordine pubblico e sicurezza

L'ordine pubblico e sicurezza è una materia-fine, di carattere trasversale, che attiene alla prevenzione dei reati e alla tutela della *tranquillitas civium*. In questo senso, l'ordinamento repubblicano ha accolto il concetto di ordine pubblico materiale, inteso quale salvaguardia dell'incolumità delle persone e della sicurezza dei possessi.

È invece stata abbandonata, sia pur con percorso non del tutto lineare, la nozione ideale dell'ordine pubblico, patrocinata nel periodo fascista. L'ordine pubblico ideale viene fatto coincidere con il sistema di valori dell'ordinamento, assumendo quindi un carattere assiologicamente connotato (Corso 1995; Meoli 2012).

L'ordine pubblico, dunque, è dato da «quei beni giuridici fondamentali o da quegli interessi pubblici primari sui quali, in base alla Costituzione e alle leggi ordinarie, si regge l'ordinata e civile convivenza dei consociati nella comunità nazionale»².

Resta esclusa dall'area materiale dell'ordine pubblico la repressione dei reati, che afferisce invece alle norme processuali e all'ordinamento penale³. Quantunque i soggetti deputati alla prevenzione e alla repressione

² Corte cost. 25 febbraio 1988, n. 218. La formulazione sarà tradotta in legge dall'art. 159 d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (cfr. Piantedosi 1998).

³ Suscita dunque qualche perplessità l'opinione della Corte costituzionale che sussume nella materia dell'ordine pubblico e sicurezza anche la repressione dei reati: cfr., da ultimo, Corte cost. 23 giugno 2020, n. 177, che richiama Corte cost. 15 febbraio 2012, n. 35. Si deve invece ritenere che la repressione dei reati ricada nell'art. 117, comma 2, lett. l): «giurisdizione e norme processuali», nonché «ordinamento penale».



dei reati coincidano, le due sfere di competenza restano chiaramente distinte: da un canto opera la polizia di sicurezza, dall'altro la polizia giudiziaria⁴.

La materia dell'ordine pubblico e sicurezza, così perimetrata, è assegnata alla legislazione esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. h) Cost.

Peraltro, alla luce dei principi di differenziazione, sussidiarietà e adeguatezza, è opinione costante che anche le funzioni amministrative debbano essere allocate al livello statale (Cerulli Irelli 2004). I compiti in materia sono devoluti al Ministero dell'interno e – per esso – all'Amministrazione della pubblica sicurezza, *amministrazione composta* nella quale sono, gerarchicamente o funzionalmente, incardinati rappresentanti della carriera prefettizia, dell'amministrazione civile dell'interno e delle Forze di polizia.

È stato, tuttavia, preso atto che un approccio monista alla tematica securitaria è destinato al fallimento, essendo la materia strettamente interrelata con aree contigue, appartenenti alla competenza amministrativa regionale e locale.

Come insegnano le scienze sociali, la prevenzione – oltreché strettamente di polizia – si declina anche in senso sociale e situazionale (Barbagli-Gatti 2005).

⁴ Mutano anche gli strumenti e le modalità di coordinamento: cfr. Corte cost., 6 dicembre 2018, n. 229, che ha dichiarato incostituzionale il d.lgs. 19 agosto 2016, n. 177, nella parte in cui onerava gli uffici di polizia di informare le rispettive gerarchie delle notizie di reato trasmesse all'autorità giudiziaria. Valorizzando il *proprium* della polizia giudiziaria, la Corte ha ritenuto lese le prerogative della magistratura, atteso che una concentrazione di informative verso i vertici delle Forze di polizia avrebbe potuto istituire fori di coordinamento investigativo distonici rispetto al dettato costituzionale.



L'ordine pubblico, quindi, è garantito anche dalla coesione sociale e dal rafforzamento dei legami comunitari, nonché dalla costruzione di un ambiente urbano 'sicuro', che possa dissuadere il malintenzionato dal reato⁵.

Movendo da questa consapevolezza, il legislatore costituzionale del 2001, all'art. 118, comma 3 Cost. (Mainardis 2008), ha demandato alla legge statale la previsione di strumenti di coordinamento tra Stato e Regioni in materia di ordine pubblico e sicurezza⁶. Il legislatore ordinario ha tuttavia tardato a dare attuazione alla direttiva apicale.

3. Il pacchetto sicurezza 2008

Il pacchetto sicurezza 2008⁷, novellando il Tuel all'art. 54, affidava al sindaco, quale ufficiale del Governo, il potere di adottare provvedimenti anche contingibili e urgenti a tutela dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana, che veniva così recepita, dopo alcune esperienze locali⁸, nell'ordinamento statale⁹.

⁵ Nobili (2013) ritiene che il coinvolgimento della comunità in chiave difensiva e non di organizzazione e sviluppo costituisca un limite dell'azione civica in Italia.

⁶ Lo stesso d.lgs. 27 luglio 1999, n. 279, modificando la l. n. 121/1981, aveva, in effetti, già coinvolto nella tutela dell'ordine e sicurezza pubblica le amministrazioni locali, inserendo il presidente della Provincia e il sindaco del Comune capoluogo tra i membri di diritto del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica.

⁷ D.l. 23 maggio 2008, n. 92, conv. con l. 24 luglio 2008, n. 125.

⁸ Per una rassegna della legislazione regionale in materia di politiche di sicurezza, adottate in attuazione della riforma del Titolo V della Carta costituzionale, v. Mezzetti (2013).

⁹ Manzione (2017) parla – non casualmente – di «neologismo» normativo.



Si poneva, dunque, la *quaestio juris* della definizione e perimetrazione della sicurezza urbana. All'interrogativo dava risposta il d.m. 5 agosto 2008. Al riguardo, si rileva l'anomalia dell'integrazione della norma primaria ad opera di un decreto di dubbia natura giuridica, che risultava peraltro privo di salde direttive legislative.

Il d.m. citato, all'art. 1, definiva la sicurezza urbana come «un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità dei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale».

Emergevano così due tesi a contendersi il campo. L'una riteneva che la sicurezza urbana fosse *species* della sicurezza pubblica: una sua declinazione 'nella città'. Confortava tale asserto la circostanza che il potere di ordinanza fosse attribuito al sindaco quale ufficiale del governo, e non già in quanto vertice dell'amministrazione locale. L'altra ricostruzione, invece, riteneva che il bene 'sicurezza urbana' fosse multifattoriale e multiattoriale, evocando così il coinvolgimento dei diversi livelli di governo e di azioni eterogenee, non strettamente legate alla pubblica sicurezza, aventi come centro gravitazionale – appunto – *l'urbs*¹⁰.

Ricorreva avverso la novella legislativa in sede di impugnazione in via principale e avverso il decreto ministeriale in sede di conflitto di attribuzioni la Provincia di Bolzano, ritenendo lese le proprie prerogative in ma-

¹⁰ Per una riflessione sulla città post-industriale e il suo essere l'«opposto della polis» cfr. Pavarini (2010). Rammenta il «diritto alla città», elaborato nel 1968 da Henry Lefebvre, Pagano (2018).



teria di pubblica sicurezza, di tutela del patrimonio storico, artistico e popolare, tutela del paesaggio, viabilità, commercio ed esercizi pubblici, ad essa attribuite dallo Statuto del Trentino-Alto Adige.

Corte cost. 24 giugno 2009, n. 196 escludeva anzitutto la spettanza di un potere normativo in materia di pubblica sicurezza in capo al legislatore provinciale. Tanto posto, ricostruiva la nozione di sicurezza urbana quale sicurezza pubblica minore, integralmente riconducibile all'art. 117, comma 2, lett. h) Cost. Argomenti a sostegno di tale decisione erano la titolazione del pacchetto-sicurezza, nonché le stesse premesse del decreto ministeriale del 2008, che rievocavano la competenza statale in materia di ordine pubblico e sicurezza. Se ne deduceva, dunque, che lo Stato non avesse esorbitato dai confini della propria competenza.

Sebbene non strettamente connesso col tema in trattazione, merita un cenno la storica Corte cost. 7 aprile 2011, n. 115. La decisione ha affrontato *funditus* la legittimità del potere d'ordinanza del sindaco-ufficiale del Governo in tema di sicurezza urbana.

Nello specifico, come visto, la disposizione conferiva al sindaco il potere di emettere ordinanze, *anche* contingibili e urgenti, ai fini della tutela della sicurezza urbana. Veniva dunque rilevato che, mentre la previsione di un potere a contenuto atipico è giustificato nei casi di urgenza, il potere d'ordinanza *a regime* appare invece viziato da incostituzionalità.

Il vuoto normativo circa presupposti, tipologia delle misure, durata nel tempo – tollerabile in caso d'impellenza del provvedere: *necessitas non habet legem* – è ritenuto infatti violativo del principio di legalità in materia amministrativa, espresso dagli artt. 23 e 97, comma 2 Cost. La Corte, con una manipolativa ablativa, ha così espunto la congiunzione «anche», abolendo così il potere di ordinanza atipica a regime (Giupponi 2011 e 2013).



4. Il pacchetto sicurezza 2009

Il successivo pacchetto sicurezza 2009, all'art. 3 commi 40 ss., ha introdotto nell'ordinamento le 'ronde'.

La collaborazione dei cittadini al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica è tradizionalmente estranea agli ordinamenti continentali, mentre è piuttosto diffuso nei sistemi di *common law*.

Le ragioni della fortuna del *neighborhood watching* (Nobili 2013) in Gran Bretagna e negli Stati Uniti può rinvenirsi anzitutto nel paradigma della polizia di comunità, secondo cui lo strumento di pubblica sicurezza opera in favore della cittadinanza e non 'del re' (Della Porta e Reiter 1996). Con particolare riguardo agli Stati Uniti, può poi azzardarsi che la conquista dell'Ovest da parte dei *frontiers* abbia imposto a ciascuno di farsi Stato per garantire i diritti anche in territori lontani, dove le istituzioni non si erano ancora affermate. In questo, il fenomeno potrebbe condividere la propria origine mitica con la libertà del porto d'armi sancito dal II emendamento della Costituzione del 1787.

Anche in Italia la recrudescenza della criminalità diffusa nelle metropoli ha suscitato l'esigenza di approntare dispositivi di controllo del territorio che coinvolgessero le comunità di cittadini, anche in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, di cui all'art. 118, u.c. Cost.

Il pacchetto-sicurezza 2009, all'art. 40 comma 3, ha disposto, infatti, che «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»¹¹.

Il prefetto, sentito il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, iscrive le associazioni in un apposito elenco, una volta verificati i requisiti stabiliti da un decreto da adottarsi dal Ministro dell'interno, che stabilisce altresì «gli ambiti operativi» dell'istituto. Il Ministro dell'interno ha soddisfatto la delega della fonte primaria con d.m. 8 agosto 2009, che reca la denominazione di «osservatori volontari» per i cittadini coinvolti nell'azione di vigilanza.

Il legislatore statuisce, poi, che i sindaci si avvalgano, in via prioritaria, delle associazioni costituite tra gli appartenenti, in congedo, alle Forze dell'ordine, alle Forze armate e agli altri Corpi dello Stato; altre associazioni possono essere iscritte negli elenchi solo se non siano destinatarie, a nessun titolo, di risorse pubbliche.

Sebbene la legge del 2009 apparisse politicamente connotata, le 'ronde' trovano in realtà un *humus* culturale e sociale nel civismo e nella prevenzione di comunità. Il modello prescelto è, nonostante l'acceso dibattito in materia, quello della 'sorveglianza passiva', che non implica il ricorso a poteri autoritativi o coercitivi da parte dei cittadini, come accade – invece – nell'opposto paradigma del 'vigilantismo' (Nobili 2013).

La dottrina ha, peraltro, posto in dubbio l'esigenza di dare all'istituto copertura legislativa (Cecchetti e Pajno 2009)¹². È stato osservato come le

¹¹ Più diffusamente sulla disciplina delle 'ronde' cfr. Pajno e Antonelli (2010).

¹² Cecchetti e Pajno (2009) osservano che «l'obiettivo raggiunto, come si vede, è assolutamente minimale. E – deve subito essere evidenziato – pare difficile contestare che lo svolgimento di tali attività non fosse già nella piena e libera disponibilità tanto dei Sindaci



condotte abilitate dal pacchetto sicurezza-2009 siano costituzionalmente libere, sicché una positivizzazione sarebbe inutile o – addirittura – dannosa.

In realtà, giacché viene contemplato un meccanismo di registrazione delle associazioni degli osservatori volontari ad albi tenuti dalle prefetture, può stimarsi che la disciplina positiva condizioni non già l'attività delle 'ronde', bensì la loro inserzione nel sistema della sicurezza, accreditandole come interlocutori delle Forze di polizia¹³. Ad ogni modo, la dottrina ha espresso seri dubbi sull'effettività della disciplina, che avrebbe ricevuto quasi nulla applicazione¹⁴.

Sul pacchetto-sicurezza del 2009, in tema di 'ronde', si è pronunciata la Corte cost. 21 giugno 2010, n. 226 (Tasini 2011).

In quell'occasione furono le Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Umbria ad adire la Corte, denunciando l'illegittimità costituzionale del pacchetto sicurezza, laddove prevedeva che i sindaci potessero, previa intesa con il prefetto, avvalersi della collaborazione di cittadini non armati al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali eventi che potessero arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale¹⁵.

quanto dei soggetti privati in questione, singoli o associati. Sulla disciplina di dettaglio, v. anche Italia (2010).

¹³ Così Cortese (2011), che rileva come la norma tenda a istituire e a promuovere una stabile collaborazione tra sindaco e associazioni di volontari.

¹⁴ Di norme-bandiera parla Rossi (2010).

¹⁵ Osserva Cortese (2011) che sperimentazioni in tema di patti per la sicurezza e di ronde erano state appannaggio delle Regioni lungo gli anni Duemila, donde la sensazione di espropriazione di un segmento di propria competenza.



In particolare, veniva evidenziato come il legislatore statale avesse violato le competenze regionali, disciplinando la sicurezza urbana e il disagio sociale, ambiti di spettanza regionale *ex art. 117, comma 4 Cost.*

Le Regioni, nelle rispettive censure, aderivano ad una lettura estensiva del concetto di sicurezza urbana, interpretando il concetto non già come ‘sicurezza pubblica nella città’, bensì come un bene multiforme e pluridimensionale, non riducibile alla sicurezza pubblica, ma esteso anche alla polizia amministrativa locale.

Del resto, pur ammettendo la sussumibilità della sicurezza urbana nella sicurezza pubblica, sarebbero residuati – secondo le ricorrenti – margini di dubbio in merito alla conferibilità di poteri di polizia in favore dei privati.

Analogamente – e vieppiù – il disagio sociale, altro ambito materiale di incidenza della disciplina, era prospettato come materia di competenza residuale delle Regioni, rientrante nella sfera delle ‘politiche sociali’, senza poter essere considerato *species* dell’ordine pubblico.

Veniva evocato anche il parametro del principio di leale collaborazione, che sarebbe violato dall’adozione di una disciplina statale che non prevede alcun meccanismo di raccordo con le Regioni.

Il giudice delle leggi respingeva la questione di legittimità costituzionale riguardante il sintagma «sicurezza urbana», considerando quest’ultima *species* della materia «ordine pubblico e sicurezza». Ciò in virtù di una lettura sistematica dell’art. 3 co. 40 l. n. 94/2009 con l’art. 54 Tuel allora vigente e con il discendente d.m. 5 agosto 2008, in coerenza con Corte cost. n. 196/2009.



Per altro verso, la Corte non riteneva illegittimo il coinvolgimento dei cittadini nella prevenzione dei reati, tenuto conto che il paradigma operativo prescelto dal legislatore statale consiste nella ‘vigilanza passiva’. Le ‘ronde’, dunque, non sono conferitarie di alcun potere ulteriore rispetto a qualsivoglia altro cittadino, che ha certo la facoltà di segnalare alle Forze di polizia situazioni di rischio per l’ordine pubblico e può anzi, nei casi previsti dal codice di rito penale, procedere all’arresto in flagranza del reo. Del resto, lo stesso art. 24 l. n. 121/1981, nel disciplinare i compiti della Polizia di Stato, prevede che l’istituzione solleciti la collaborazione dei cittadini, con ciò confermando – *in nuce* – il principio di sussidiarietà orizzontale.

A diversa conclusione perveniva invece la Corte con riferimento al ‘disagio sociale’. Al riguardo, veniva precisato che la formulazione non potesse, neppure in una interpretazione costituzionalmente orientata, essere letta come declinazione dell’ordine pubblico. La norma pareva invece evocare una congerie di situazioni di sofferenza sociale, di emarginazione o di difficoltà di inserimento eziologicamente legate ad una pluralità di cause, irriducibili al solo ordine pubblico e piuttosto riconducibili ai «servizi sociali», materia di competenza legislativa residuale delle Regioni.

Alla stregua di queste coordinate ermeneutiche, la Corte costituzionale accoglieva parzialmente¹⁶ il ricorso delle Regioni espungendo dal campo d’azione delle ‘ronde’ le situazioni di disagio sociale¹⁷.

¹⁶ Cortese (2011) parla icasticamente di «pronuncia essenzialmente microchirurgica».

¹⁷ Conforme Corte cost. 22 luglio 2010, n. 274, che si pronunciava su un ricorso per conflitto di attribuzioni sollevato avverso il d.m. 8 agosto 2009.



Le amministrazioni locali restavano, comunque, fuori del sistema-sicurezza, atteso che il sindaco vi operava soltanto in qualità di ufficiale del Governo. Emergeva poi, dal dato normativo¹⁸, come la sicurezza urbana non foss'altro che una sicurezza pubblica 'minore', e cioè la sicurezza pubblica nella città (Pajno 2010)¹⁹.

Sarà solo nel 2017, con il decreto Minniti²⁰, che si perverrà a una piena attuazione dell'art. 118, comma 3 Cost.

5. Il sistema di sicurezza integrata

Il legislatore del 2017 ha previsto un sistema articolato, in cui la tutela della sicurezza *lato sensu* diviene questione comune ai diversi livelli di governo e alla società civile²¹.

¹⁸ Comb. disp. art. 54 Tuel e d.m. 5 agosto 2008.

¹⁹ Sul carattere potenzialmente discriminatorio della sicurezza urbana e sulla individuazione di un 'nemico' cfr. Re (2010).

²⁰ Per un'analisi del testo, v. Morganti (2017).

²¹ Rileva la democraticità di quest'approccio ampio e plurale, rispetto al monismo dello Stato monarchico e fascista, Licciardello (2013). Sul tema, *amplius*, Pighi (2018). L'Autore distingue tra interventi proattivi (di sicurezza *lato sensu*, nella cornice della prevenzione sociale) e reattivi (di diritto penale e amministrativo punitivo). Problematicamente, Antonelli (2019) rileva che «dalla produzione normativa (ri)emerge, a livello locale, un volto "autoritario" e "punitivo" del diritto amministrativo rispetto al quale diventa ineludibile la verifica del rispetto del principio di legalità sia come fondamento e misura del potere amministrativo sia come garanzia dei diritti e delle libertà degli individui». Nel senso della complementarità tra diritto amministrativo preventivo e diritto penale, v. Pighi (2019) Criticamente, cfr. altresì Ruga Riva *et. al.* (2017)



Viene anzitutto definita la sicurezza integrata come «l'insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dagli enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali, al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali»²².

La sicurezza integrata configura dunque un *modus agendi* delle amministrazioni pubbliche, che agiscono coordinatamente per perseguire un obiettivo comune²³.

Il legislatore prevede che – per armonizzare le iniziative in materia – su proposta del Ministro dell'interno, con accordo sancito in sede di Conferenza unificata, vengano adottate delle linee generali per la promozione della sicurezza integrata, rivolte prioritariamente ad assicurare il coordinamento tra gli enti coinvolti²⁴.

Le prime linee generali sono state adottate il 24 gennaio 2018. Esse muovono dalla consapevolezza dell'esigenza di un approccio plurale e

²² Art. 1, co. 2 d.l. n. 14/2017.

²³ In questo senso, la norma è espressione del principio coordinamentale, affiancandosi agli istituti della conferenza di servizi e dell'accordo tra amministrazioni.

²⁴ Le linee generali possono prevedere, tra l'altro: a) lo scambio informativo, per gli aspetti di interesse nell'ambito delle rispettive attribuzioni istituzionali, tra la polizia locale e le forze di polizia presenti sul territorio; b) l'interconnessione, a livello territoriale, delle sale operative della polizia locale con le sale operative delle forze di polizia e regolamentazione dell'utilizzo in comune di sistemi di sicurezza tecnologica finalizzati al controllo delle aree e delle attività soggette a rischio; c) aggiornamento professionale integrato per gli operatori della polizia locale e delle forze di polizia; d) il coordinamento tra Forze di polizia e polizie locali in materia di scambio informativo, interconnessione delle sale operative, aggiornamento professionale integrato.



integrato, in cui – ferme le competenze di ciascun livello di governo – vengono istituite sinergie interistituzionali in una visione olistica.

In attuazione delle linee generali, lo Stato e le Regioni possono concludere specifici accordi per la promozione della sicurezza integrata. Per lo Stato è competente alla firma il prefetto del capoluogo regionale; per la Regione il suo presidente.

6. La sicurezza urbana

Ambito d'elezione della sicurezza integrata è la tutela della sicurezza urbana, per tale intendendosi, ai sensi dell'art. 4 d.l. n. 14/2017, «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, cui concorrono prioritariamente, anche con interventi integrati, lo Stato, le Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, nel rispetto delle rispettive competenze e funzioni»²⁵.

²⁵ Stigmatizza la vaghezza dei concetti di 'vivibilità' e 'decoro' Pelissero (2017). L'Autore sottolinea anche il rischio di creare barriere interne alle città, dividendole in spazi sicuri e insicuri: «ancora una volta il diritto alla sicurezza non sarà il diritto di tutti».



La disposizione evidenzia, immediatamente, come la sicurezza urbana rappresenti un bene complesso, in cui si assommano molteplici interessi pubblici, facenti capo a plessi amministrativi diversi.

L'ordine e sicurezza pubblica – riferito allo Stato e, per esso, all'Amministrazione della Pubblica Sicurezza – è soltanto uno dei tasselli del mosaico in questione.

Ricorrendo all'insiemistica, la sicurezza urbana comprende molteplici sotto-insiemi, che concomitano nel definire il tutto; inoltre, si interseca con la sicurezza pubblica, condividendo con questa un segmento comune: la sicurezza pubblica nella città (prevenzione degli *street crime* nel contesto urbano).

Risulta, allora, irrinunciabile l'azione congiunta – pianificata, condivisa e integrata – dei titolari dei diversi interessi pubblici che la compongono.

Dalla nozione legislativa, si coglie agevolmente che la sicurezza urbana include, nel micro-cosmo "città": urbanistica; valorizzazione dei beni culturali; inclusione e coesione sociale; rispetto della legalità; ordine e sicurezza pubblica.

Occorre tener conto della circostanza che l'elencazione non è tassativa, non esaurendo il campo semantico e concettuale del sintagma. Di ciò s'ha conferma nell'utilizzo ricorrente della congiunzione «anche» nel dettato normativo. La tecnica legislativa ne predilige l'adozione allorché intenda assicurare certezza al nucleo della fattispecie, rimandando all'interprete il completamento dell'area d'applicazione della disposizione.

Il legislatore ha così inteso includere, senza dubbi, determinati segmenti materiali alla nozione di sicurezza urbana, delineando tuttavia dei



tratti di atipicità del concetto, in cui potranno essere sussunti anche ulteriori interessi pubblici specifici, alla luce della definizione recata nell'*incipit* dell'art. 4.

In via di sintesi, la sicurezza urbana si atteggia a bene complesso e trasversale, come tale necessitante, per la concreta cura, di una pluralità di politiche integrate sia per i profili soggettivi che contenutistici.

L'utilità della nozione risiede, dunque, nella istituzione di un ideale ponte, che collega interessi pubblici distinti e riferibili ad aree materiali di spettanza di diversi livelli di governo.

Lungi dal rappresentare una superfetazione logica (e normativa), la sicurezza urbana, eleggendo la città a fondamentale strumento di *reductio ad unum*, consente di costruire un terreno comune per politiche condivise ed integrate, così da superare approcci monistici e unilaterali alle singole questioni (inclusa quella securitaria *stricto sensu*).

Secondo queste cadenze argomentative, appare evidente il completamento della transizione dalla nozione recata dal d.m. 5 agosto 2008, attuativo del pacchetto sicurezza 2008 (d.l. n. n. 92/2008 conv. in l. n. 125/2008).

Il legislatore prevede che, in coerenza con le linee generali, vengano adottate delle linee-guida per l'attuazione della sicurezza urbana, sulla cui base potranno essere stipulati a livello locale dei patti per la sicurezza.

Le linee-guida, datate 26 luglio 2018, danno anzitutto conto dell'evoluzione che sin dal 1998 ha interessato lo sviluppo di sinergie tra Stato ed autonomie territoriali in materia di sicurezza.

La necessità di un approccio multi-fattoriale e multi-attoriale risulta, infatti, pienamente recepito dal d.l. n. 14/2017, che – come detto – definisce i concetti di sicurezza integrata e sicurezza urbana, riferendo la prima alle



modalità d'esercizio coordinato delle funzioni e la seconda al bene giuridico complesso afferente la vivibilità ed il decoro delle città.

Peraltro, mentre le linee guida affermano come la sicurezza urbana vada concepita come «bene autonomo e distinto da quello afferente al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica pur senza naturalmente escludere che tra i due ambiti possano sussistere momenti di contiguità», sembrerebbe doversi ritenere – giusta il dettato normativo – che essa sia un bene complesso, che si interseca con la sicurezza pubblica, con quest'ultima condividendo un tratto comune.

La natura multiforme dell'interesse esige approcci differenziati, facenti capo a competenze plurali, da esercitarsi anche in forma integrata. Ne deriva, dunque, che il coordinamento rappresenta una modalità non necessaria né esclusiva di svolgimento delle funzioni, pur essendo sicuramente auspicato dal legislatore.

Si è pervenuti alla condivisa consapevolezza che la città – luogo accogliente per antonomasia – è, in alcune aree, sottoposta a fenomeni di anomia comportamentale, tali da determinare un oggettivo pericolo per i beni giuridici nonché un innalzamento del livello di insicurezza percepita.

A fronte di queste considerazioni, le linee-guida aderiscono alla strategia dell'ascolto, volta ad intercettare i bisogni di protezione rivenienti dalle periferie e dalle aree comunque a rischio, così da offrire risposte adeguate e puntuali alle richieste d'intervento della cittadinanza.

Sulla base delle linee guida, i prefetti e i sindaci possono concludere dei patti per la sicurezza urbana²⁶. Essi possono coinvolgere, mediante

²⁶ Tra l'altro, essi possono essere finalizzati alla: «a) prevenzione e contrasto dei fenomeni di criminalità diffusa e predatoria, attraverso servizi e interventi di prossimità, in



appositi accordi, le reti territoriali di volontari per la tutela e la salvaguardia dell'arredo urbano, delle aree verdi e dei parchi cittadini.

Il disposto parrebbe prevedere un'articolata sequenza di intese: il patto per la sicurezza urbana dovrebbe rinviare, infatti, ad ulteriori accordi con le reti di volontari.

Appare rilevante ai nostri fini stabilire se le reti territoriali di volontari corrispondano alle associazioni tra cittadini non armati di cui all'art. 3 co. 40 ss. l. n. 94/2009, attuato con il d.m. 8 agosto 2009.

Indubbiamente, la divergente formula legislativa suggerirebbe, di primo acchito, che si tratti di strutture associative distinte. Anche sul piano finalistico, le associazioni di cui pacchetto-sicurezza 2009 sono volte a segnalare alle Forze di polizia od alla polizia locale eventi di rilievo per la

particolare a vantaggio delle zone maggiormente interessate da fenomeni di degrado, 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 e favorendo l'impiego delle forze di polizia per far fronte ad esigenze straordinarie di controllo del territorio, nonché attraverso l'installazione di sistemi di videosorveglianza; b) promozione e tutela della legalità, anche mediante mirate iniziative di dissuasione di ogni forma di condotta illecita, compresi l'occupazione arbitraria di immobili e lo smercio di beni contraffatti o falsificati, nonché la prevenzione di altri fenomeni che comunque comportino turbativa del libero utilizzo degli spazi pubblici; c) promozione del rispetto del decoro urbano, anche valorizzando forme di collaborazione interistituzionale tra le amministrazioni competenti, finalizzate a coadiuvare l'ente locale nell'individuazione di aree urbane su cui insistono plessi scolastici e sedi universitarie, musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura o comunque interessati da consistenti flussi turistici, ovvero adibite a verde pubblico, da sottoporre a particolare tutela ai sensi dell'articolo 9, comma 3; c-bis) promozione dell'inclusione, della protezione e della solidarietà sociale mediante azioni e progetti per l'eliminazione di fattori di marginalità, anche valorizzando la collaborazione con enti o associazioni operanti nel privato sociale, in coerenza con le finalità del Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale».



sicurezza urbana; le reti territoriali di cui al d.l. n. 14/2017 hanno il più complesso compito di tutela dell'arredo urbano e delle aree verdi della città.

Nonostante il difetto di coordinamento tra le due disposizioni, sembrerebbe tuttavia che i soggetti privatistici esaminati coincidano.

La ridefinizione della sicurezza urbana ridonda, sul piano sistematico, anche sulla disciplina del pacchetto sicurezza.

Alla stregua di tali osservazioni, può allora condividersi l'orientamento delle linee-guida, che confermano la vigenza dell'art. 3 co. 40 ss. l. n. 94/2009, opinando nel senso che il d.l. n. 14/2017 completi la disciplina del partenariato pubblico-privato secondo il modello della sicurezza partecipata.

Accedendo a questa opzione ricostruttiva, l'intesa tra Prefetto e Sindaco in ordine all'utilizzo delle associazioni di volontari, di cui al pacchetto sicurezza 2009, potrebbe essere conclusa nell'ambito del più generale patto per la sicurezza urbana. Il Sindaco, poi, su tale base giuridica, potrebbe stipulare con le associazioni accordi-'satellite', che si innestino nel sistema disciplinare introdotto dal patto. Sopravvivrebbe, comunque, l'obbligo per le associazioni di iscriversi al registro prefettizio, secondo le scadenze di cui alla l. n. 94/2009 ed al conseguente decreto attuativo.

7. La giurisprudenza costituzionale in materia di ordine pubblico e sicurezza

Prima di esaminare il *decisum* della Corte costituzionale, si ritiene utile rievocare i principi giurisprudenziali in materia di ordine pubblico e sicurezza, anche allo scopo di vagliare se la sentenza in commento si ponga o meno in continuità con gli indirizzi tradizionalmente recepiti.



La giurisprudenza costituzionale pare considerare la competenza normativa in tema di ordine pubblico e sicurezza quale funzione trasversale, analogamente alle clausole di chiusura della «concorrenza» e dei «livelli essenziali d'assistenza», al fine di preservare l'unitarietà dell'ordinamento²⁷. Talora si è peraltro affermata l'esigenza di bilanciare l'estensione del titolo competenziale statale con le concorrenti prerogative regionali, anche in applicazione del principio di leale collaborazione²⁸. La capacità espansiva della competenza statutale dev'essere comunque circoscritta ai soli casi di effettiva necessità, senza sproporzionato pregiudizio delle competenze normative regionali²⁹.

Simmetricamente, il legislatore regionale deve astenersi dal decampare nella materia della sicurezza pubblica, pena la violazione dell'art. 117, comma 2, lett. h) Cost.

La Corte ha reputato costituzionalmente illegittima l'istituzione di organi regionali preposti alla prevenzione della criminalità³⁰. Analogamente, sono state caducate le norme che interferissero con la disciplina delle funzioni di pubblica sicurezza³¹.

Granitica è poi la giurisprudenza costituzionale che ritiene illegittima la legge regionale che garantisca il patrocinio in giudizio a spese dell'ente

²⁷ Cfr., *ex plurimis*, Corte cost. 29 dicembre 2004, n. 428, sulla nozione di sicurezza stradale, che, prevenendo i delitti di omicidio e lesioni colpose, viene ricondotta nell'alveo della sicurezza pubblica.

²⁸ Cfr. Corte cost., 20 marzo 2019, n. 56.

²⁹ V., *ex plurimis*, Corte cost. 26 luglio 2002, n. 407.

³⁰ V., tra le altre, Corte cost. 13 marzo 2001, n. 55.

³¹ V., da ultimo, Corte cost. 23 giugno 2020, n. 177.



territoriale in favore dell'imputato che eccepisca la scriminante della difesa legittima³².

Sono considerate, invece, valide le leggi regionali di promozione della legalità, valore condiviso dello Stato-comunità, che non implicano la spendita della forza legittima³³.

In materia di sicurezza urbana, non è censurabile la legge regionale che ponga tra i propri fini il contrasto alla criminalità comune e organizzata, ove un'interpretazione sistematica consenta di ricondurre le iniziative promozionali ai settori amministrativi di precipua competenza regionale (*sicurezza secondaria*)³⁴.

8. La decisione n. 236/2020

La Corte costituzionale ha accolto il ricorso dello Stato, caducando integralmente la l. r. n. 34/2019.

Il giudice delle leggi ha anzitutto richiamato la propria giurisprudenza sull'ordine pubblico e sicurezza, confermandone la natura di «endiadi»³⁵.

Viene illustrato come, in materia, debba distinguersi un «nocciolo duro», consistente nella prevenzione dei reati – la «sicurezza primaria» –,

³² Così Corte cost. 13 luglio 2017, n. 172.

³³ Da ultimo, confermativa di quest'orientamento è Corte cost. 23 giugno 2020, n. 177.

³⁴ Corte Cost. 23 dicembre 2019, n. 285.

³⁵ Come già aveva avuto modo di affermare Corte cost. 23 dicembre 2019, n. 285. Si tratta di arresti che sembrano deporre univocamente nel senso di superare la concezione dicotomica, che distingueva le dimensioni dell'ordine e della sicurezza: per quest'impostazione, tra gli altri, Di Raimondo (2016).



ed una «sicurezza in “senso lato” (o sicurezza secondaria), capace di comprendere un fascio di funzioni intrecciate, corrispondenti a plurime e diversificate competenze di spettanza regionale». Solo la prima è appannaggio esclusivo dello Stato, mentre in materia di sicurezza secondaria può intervenire anche il legislatore regionale.

In coerenza con questa distinzione, la Corte pone in luce come l'espressa finalità della legge regionale veneta sia la prevenzione dei reati, con ciò ricadendo nella sicurezza primaria, prerogativa dello Stato.

Ma la legge impugnata viola altresì l'art. 118, comma 3 Cost., laddove impegna la Giunta regionale a promuovere intese tra organi periferici dello Stato ed enti locali, usurpando la funzione coordinamentale rimessa al legislatore centrale.

Né, del resto, la cornice normativa delineata dal decreto-Minniti parrebbe abilitare le Regioni a statuire autonomamente in punto di coordinamento tra Stato ed altri enti territoriali. Piuttosto, è prevista una dettagliata piramide pattizia, che tipizza procedure e strumenti d'intesa interistituzionale in tema di sicurezza.

Parimenti illegittima è l'istituzione di una banca dati che pare ricalcare il Ced interforze presso il Ministero dell'interno, depositario delle funzioni di pubblica sicurezza a livello statale.

Si tratta di una decisione che, pur inscrivendosi in un costante indirizzo ermeneutico, assume rilievo per aver confermato che il controllo di vicinato, laddove finalizzato alla prevenzione dei reati³⁶, pertiene alla materia della sicurezza pubblica, prerogativa dello Stato.

³⁶ Deve stimarsi che assistenti civici possano essere disciplinati dalla legge regionale ove funzionalizzati ad esigenze di sicurezza secondaria.



In questa logica, l'apertura del sistema securitario agli enti infra-statali non può determinare una co-disciplina o co-gestione della sicurezza pubblica, ma soltanto un leale concorso nella cura della sicurezza (*lato sensu*) delle comunità, che abilita Regioni e Comuni ad intervenire sulla sicurezza secondaria.

La decisione, peraltro, presenta alcuni profili meritevoli di approfondimento.

Anzitutto, il rilievo annesso all'autoqualificazione della legge è indice ermeneutico abbastanza controverso. Per restare al tema della sicurezza, in Corte cost. n. 226/2010 l'autoqualificazione è stata considerata decisiva per qualificare la sicurezza urbana come *species* della sicurezza pubblica; ma in Corte cost. 23 dicembre 2019, n. 285 si è ritenuta percorribile un'interpretazione costituzionalmente orientata, tale da ricondurre la legge lucana impugnata, ad onta dell'espressa finalità di prevenzione dei reati, ai settori di competenza regionale.

Anche la riserva statale in punto di raccordo con gli enti locali è, in verità, meno scontata di quanto potrebbe apparire. Infatti, l'art. 118, comma 3, Cost. rimette alla legge dello Stato il coordinamento con le Regioni in materia di sicurezza, tacendo delle relazioni interistituzionali con gli altri enti territoriali. Vero tuttavia che un'interpretazione sistematica non può che condurre ad un'interpretazione estensiva, e che – comunque – la legge regionale non potrebbe disciplinare accordi Stato-enti locali, pena la lesione dell'art. 117, comma 2, lett. g) Cost.

Altro profilo di indubbio interesse è l'omesso riferimento alla pur pertinente decisione del 2010. Non può essere, naturalmente, un silenzio occasionalistico. Deve ritenersi che il giudice costituzionale abbia ritenuto –



et pour cause – il precedente inscritto in un contesto normativo troppo differenziato rispetto a quello vigente. La sicurezza urbana era, infatti, qualificata come *species* della sicurezza pubblica ed è per questo che le ronde venivano attratte alla legislazione statale. La complicazione del bene giuridico ‘sicurezza urbana’, dunque, renderebbe desueto il ragionamento giuridico alla base del *dictum* del 2010.

In realtà, tuttavia, quel precedente potrebbe essere ancora evocato nella misura in cui il controllo di vicinato abbia finalità di prevenzione dei reati, e cioè afferisca a quel segmento della sicurezza urbana ancora riconducibile all’ordine pubblico e sicurezza. In questa prospettiva, i termini della questione resterebbero invariati, e l’attuale sentenza sarebbe nient’altro che il rovescio di quella del 2010. Quest’ultima ha stigmatizzato l’eccedenza contenutistica della legge dello Stato, debordante nel disagio sociale, di spettanza delle Regioni; la prima, invece, ha dichiarato illegittima la legge regionale, che ha invaso il campo dell’ordine pubblico, di competenza statale.

Il fulcro di entrambe le decisioni è che l’ordine pubblico – *la sicurezza primaria* – non può che essere di competenza dello Stato. E questo principio resta inscalfibile, anche nella nuova temperie culturale di apertura del sistema-sicurezza al mondo delle autonomie.

La Corte appare ispirata dalla consapevolezza che l’universo securitario è *in movimento*, ma anche che trova un suo asse ordinante nelle funzioni sovrane dello Stato, irrinunciabili e indelegabili.

È una tesi mediana che non riflette né una posizione statalista, che accentrerebbe ogni potere in materia di sicurezza in capo allo Stato, né una visione federalistica, che potrebbe implicare una più radicale devoluzione di competenze in favore delle autonomie.



La logica che presiede al ragionamento della Corte pare invece inscrivere nella prospettiva regionalista, accolta dalla Carta italiana, che, nel valorizzare l'apporto degli enti territoriali intermedi, non sacrifica tuttavia la centralità dello Stato, al quale resta riservata la 'spada'³⁷, non solo nelle relazioni internazionali ma anche nella tutela della sicurezza interna.

È in questa prospettiva che deve leggersi il rigore del giudice delle leggi rispetto a normazioni regionali intese a disciplinare ambiti di sicurezza primaria, in cui siano in gioco poteri coercitivi legati alle funzioni di pubblica sicurezza, mentre vengono fatti salvi gli interventi regionali in materia di promozione della legalità, secondo un paradigma pedagogico e di sostegno sociale.

L'equilibrio serbato dalla Corte costituzionale, dunque, è da salutarsi con favore, atteso che essa contempera sapientemente l'esigenza del più ampio coinvolgimento dei territori nella cura della sicurezza con quella di assicurare l'unità dell'ordinamento, senza cedere alle opposte retoriche statolatriche e devoluzioniste.

³⁷ Insieme agli altri tradizionali poteri che contrassegnano la sovranità: la bandiera, la toga, la moneta.



Bibliografia

Antonelli, V. (2019), *Il diritto amministrativo preventivo a servizio della sicurezza pubblica*, in *Diritto penale e processo*, 11, p. 1503 ss.

Barbagli, M., U. Gatti (2005), *Prevenire la criminalità*, Bologna: il Mulino.

Cecchetti, M., S. Pajno (2009), *Quando una 'ronda' non fa primavera. Usi e abusi della funzione legislativa*, in *Federalismi.it*, 11 (27 maggio).

Cerulli Irelli, V. (2004), *Sussidiarietà (dir. amm.)* (voce), in *Enciclopedia giuridica*, vol. XII, Roma: Istituto dell'Enciclopedia italiana.

Corso, G. (1995), *Ordine pubblico nel diritto amministrativo* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. X, Torino: Utet Giuridica, pp. 437-448.

Cortese, F. (2011), *Continua la razionalizzazione della disciplina statale in materia di sicurezza urbana: la Corte costituzionale e le «ronde», tra ordine pubblico e disagio sociale*, in *Le Regioni*, 5, pp. 1001-1018.

Della Porta, D., H. Reiter (1996), *Da «polizia del governo» a «polizia dei cittadini»? Le strategie per il controllo dell'ordine pubblico in Italia*, in *Stato e mercato*, 48, pp. 433-465.

Di Raimondo, M. (2016), *Appunti di diritto dell'ordine e della sicurezza pubblica*, Napoli: Editoriale Scientifica, 2016.

Giupponi, T.F. (2013), *La sicurezza urbana tra legislatore e Corte costituzionale*, in S. Benvenuti, P. Di Fonzo, N. Gallo, T.F. Giupponi (cur.), *Sicurezza pubblica e sicurezza urbana*, Milano: FrancoAngeli, 2013.

Giupponi, T.F. (2011), *La sicurezza urbana e i suoi incerti confini, tra ordinanze sindacali e "ronde"*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 4, p. 707 ss.

Italia, V. (2010), *La sicurezza urbana. Le ordinanze dei sindaci e gli osservatori volontari*, Milano: Giuffrè, 2010.



Licciardello S. (2013), *La governance della pubblica sicurezza*, in S. Benvenuti, P. Di Fonzo, N. Gallo, T.F. Giupponi (cur.), *Sicurezza pubblica e sicurezza urbana*, Milano: FrancoAngeli, 2013.

Mainardis, C. (2008), *Art. 118, commi 2 ss.*, in S. Bartole, R. Bin (cur.), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova: Cedam, 2008, p. 1065 ss.

Manzione, A. (2017), *Potere di ordinanza e sicurezza urbana: fondamento, applicazioni e profili critici dopo il decreto legge n. 14 del 2017*, in *Federalismi.it*, 17.

Meoli, C. (2012), *Ordine pubblico [dir. amm.]*, in *Diritto on line*, disponibile su www.treccani.it.

Mezzetti, L. (2013), *La sicurezza tra legislazione statale e regionale*, in S. Benvenuti, P. Di Fonzo, N. Gallo, T.F. Giupponi (cur.), *Sicurezza pubblica e sicurezza urbana*, Milano: FrancoAngeli, 2013.

Morganti, F. (2017), *La sicurezza urbana nel c.d. decreto Minniti*, in *Democrazia e sicurezza*, 3, p. 37.

Nobili, G.G. (2013), *La prevenzione comunitaria: dalla sorveglianza informale al vigilantismo*, in S. Benvenuti, P. Di Fonzo, N. Gallo, T.F. Giupponi (cur.), *Sicurezza pubblica e sicurezza urbana*, Milano: FrancoAngeli, 2013.

Pagano, G. (2018), *La città come ultima difesa e ultima speranza*, in *Micro-Mega online* (10 maggio).

Pajno, A., V. Antonelli (2010), *La sicurezza urbana tra editti e ronde*, in A. Pajno (cur.), *La sicurezza urbana*, Santarcangelo di Romagna: Maggioli.

Pajno, A. (2010), *La "sicurezza urbana" tra poteri impliciti e inflazione normativa*, in Id. (cur.), *La sicurezza urbana*, Santarcangelo di Romagna: Maggioli.



Pavarini, M. (2010), *Società, culture, città e domande di sicurezza*, in B. Frattasi, M. Ricci, S. Santangelo (cur.), *Costruire la sicurezza della città*, Roma: Carocci.

Pelissero, M. (2017), *La sicurezza urbana: nuovi modelli di prevenzione?*, in *Diritto penale e processo*, 7, p. 845 ss.

Piantodosi, M. (1998), *Articolo 159 decreto legislativo n. 112/1998*, in G. Falcon (cur.), *Funzioni statali, regionali e locali nel DL n. 112 del 1998 di attuazione della Legge Bassanini n. 59 del 1997*, Bologna: il Mulino.

Pighi, G. (2018), *La sicurezza urbana nel prisma del sistema punitivo*, in *Legislazione penale*, 13 aprile.

Pighi, G. (2019), *Spazi e destinatari delle politiche di sicurezza urbana: la città divisa*, in *Diritto penale e processo*, 11.

Re, L. (2010), *Il razzismo securitario. "Questione romena" e "difesa" del territorio*, in *Jura Gentium*, 2010.

Rossi, S. (2010), *Ronde e disagio sociale. Note a Corte costituzionale n. 226/2010*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 26 luglio.

Ruga Riva, C., B. Biscotti, P. Rondini, R. Cornelli, A. Squazzoni (2017), *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il sindaco, il questore e il prefetto). Un contributo interdisciplinare sul c.d. decreto Minniti*, in *Diritto penale contemporaneo*, 4.

Tasini D. (2011), *Il problema delle "ronde" civiche nel quadro della ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni. Alcune considerazioni sulla sent. n. 226/2010 della corte costituzionale*, in *Democrazia e sicurezza*, 1.

Tropea, G. (2020), *Dalla Corte costituzionale un netto "stop" al neighbourhood watch in salsa veneta*, in *laCostituzione.info*, 16 dicembre.



Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review
ISSN: 2239-804X

anno XI, n. 1, 2021

data di pubblicazione: 31 marzo 2021

Osservatorio sulla giurisprudenza

Abstract

The Constitutional Court judges on the Neighborhood Patrols. Commentary on the Decision No. 236/2020

The decision announced by the Constitutional Court (No. 236/2020) states that the Venetian law on “neighborhood patrol” is unconstitutional. In particular, both the regulatory context of the statement and all judicial precedents have been analyzed.

Keywords: neighborhood patrol; neighborhood watching; public security; urban security.