

Sentenza: 6 luglio 2021, n. 176

Materia: polizia locale e sicurezza

Parametri invocati: artt. 3, 97, 117, secondo comma, lettere h) ed l), e 118, quarto comma Cost.

Giudizi: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 3, comma 2, lettera b), 9, comma 3, 18, comma 1, 8, commi 1, 2 e 3, e 13, comma 2, lettere d), e), g) e i), della legge della Regione Veneto 23 giugno 2020, n. 24 (*Normativa regionale in materia di polizia locale e politiche di sicurezza*)

Esito:

- illegittimità costituzionale in *parte qua* dell'art. 13, comma 2, lettera d)
- illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, lettere e) e g)
- infondatezza delle questioni relative agli artt. 3, comma 2, lettera b), 9, comma 3, 8, commi 1 e 2, e 13, comma 2, lettera i)
- inammissibilità delle restanti questioni

Estensore nota: Alessandra Cecconi

Sintesi:

Con la sentenza in oggetto la Corte si pronuncia sul ricorso promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso alcune disposizioni della l.r. Veneto n. 24 del 2020, legge con la quale la Regione ha inteso operare una riforma organica dell'ordinamento della polizia locale e regolare le politiche di sicurezza, con l'obiettivo di «promuovere una disciplina unitaria e coordinata delle funzioni e dei compiti di polizia locale», e di privilegiare, «nel pieno rispetto dei principi di sussidiarietà e ragionevolezza nonché valorizzando la specificità ed il ruolo dei soggetti pubblici e privati interessati, [...] il metodo della concertazione per creare un sistema integrato di sicurezza nel territorio regionale» (art. 1 commi 2 e 3).

Con ciò intendendo sia adeguare le competenze e i profili organizzativi della polizia locale al più recente quadro costituzionale e normativo, che operare un più generale rafforzamento del sistema territoriale di sicurezza, anche alla luce delle novità introdotte dal decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 (*Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città*), convertito, con modificazioni, nella legge 18 aprile 2017, n. 48.

La Corte riconduce i diversi motivi di censura a tre distinti ordini di questioni, aventi ad oggetto: 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); 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).

In riferimento all'art. 3, comma 2, lettera b), della legge impugnata – dichiarato inammissibile per genericità il primo motivo di censura relativo alla lesione della competenza statale in materia di ordinamento civile – la Corte esamina la censura relativa alla violazione dell'art. 117 comma 2 lett. h) Cost. (ordine pubblico e sicurezza).

La disposizione impugnata stabilisce che - per il perseguimento delle finalità di razionalizzazione, potenziamento degli apparati di polizia locale e promozione delle politiche di sicurezza integrata - la Regione sostiene «*la collaborazione istituzionale con i vari enti e organismi*

pubblici, territoriali e statali, o anche con privati e organismi del terzo settore, mediante la stipulazione di intese o accordi per favorire, nel rispetto delle competenze di ciascun soggetto, l'attuazione, l'integrazione e il coordinamento delle politiche di sicurezza».

Assume il ricorrente Governo che la norma disciplina non solo le modalità di esercizio delle funzioni di pubblica sicurezza da parte della polizia locale, ma anche le forme della collaborazione con le forze di polizia dello Stato, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.

La Corte dichiara non fondata la questione, ritenendo le intese e gli accordi previsti dalla disposizione strumentalmente rivolti all'attuazione, all'integrazione e al coordinamento delle politiche di sicurezza, intendendosi per tali le «politiche di sicurezza integrata» (richiamate nel comma 1 del medesimo art. 3) che la Regione Veneto si impegna a promuovere sulla base di quanto previsto dall'art. 1, comma 2, del d.l. n. 14 del 2017, come convertito.

Secondo il citato d.l., infatti, la sicurezza integrata è *«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»*. Ad apposite linee generali, adottate con accordo sancito in Conferenza unificata, spetta poi il compito di «coordinare, per lo svolgimento di attività di interesse comune, l'esercizio delle competenze dei soggetti istituzionali coinvolti, anche con riferimento alla collaborazione tra le forze di polizia e la polizia locale» nei settori di intervento ivi indicati.

La finalità di coordinamento perseguita da tali previsioni, in diretta attuazione dell'art. 118, terzo comma, Cost., si traduce quindi nella possibilità per Stato, Regioni e Province autonome di stipulare *«specifici accordi per la promozione della sicurezza integrata, anche diretti a disciplinare gli interventi a sostegno della formazione e dell'aggiornamento professionale del personale di polizia locale»*.

Come già chiarito dalla Corte in precedenti occasioni, la stipula di tali accordi e la condivisione delle scelte in materia di sicurezza integrata tra i vari livelli di governo *“risponde a una «rinnovata declinazione legislativa del concetto di sicurezza» (sentenze n. 177 del 2020 e n. 285 del 2019), che affianca ad un ambito immediatamente connesso alla prevenzione e alla repressione dei reati, di competenza esclusiva statale (sicurezza «in senso stretto» o sicurezza primaria), un «fascio di funzioni intrecciate, corrispondenti a plurime e diversificate competenze di spettanza anche regionale» (sentenza n. 285 del 2019), in cui si compendia la sicurezza «in senso lato», o sicurezza secondaria”*.

Le Regioni sono ora chiamate ad assicurare *«le precondizioni per un più efficace esercizio delle classiche funzioni di ordine pubblico, per migliorare il contesto sociale e territoriale di riferimento, postulando l'intervento dello Stato in relazione a situazioni non altrimenti correggibili se non tramite l'esercizio dei tradizionali poteri coercitivi»* (sentenza n. 285 del 2019).

Sulla base di queste premesse la Corte ritiene la norma legittima proprio in quanto rivolta a impegnare la Regione a dare avvio alle forme di collaborazione istituzionale che si traducono, rispetto agli organismi statali, nelle trattative volte alla stipula degli accordi e delle intese in materia di sicurezza integrata, e ciò nel rispetto delle norme statali e delle linee generali delle politiche pubbliche per la sicurezza integrata, adottate dalla Conferenza unificata a seguito dell'accordo raggiunto il 24 gennaio 2018.

Inoltre la Corte riconosce alla norma valenza programmatica in quanto la stipula delle intese o accordi previsti è facoltativa per lo Stato che quindi vi potrà aderire solo se ne condivide i contenuti e li ritiene corrispondenti alle proprie esigenze organizzative e strumentali. Stante la valenza programmatica non si può quindi configurare una capacità lesiva delle competenze statali, *“non essendoci alcuna interferenza, neanche potenziale, sull'autonomo esercizio dei compiti delle autorità statali preposte alla cura dell'ordine pubblico e della sicurezza (sentenze n. 161 del 2021, n. 177 del 2020 e n. 208 del 2018)”*.

Vengono quindi esaminate le censure relative all'art. 9, comma 3 che prevede che «[n]ei regolamenti di polizia locale può anche essere previsto l'impiego di istituti di vigilanza e delle associazioni di volontariato di cui all'articolo 18, con compiti di affiancamento e supporto all'azione della polizia locale e la possibilità di effettuare servizi per conto terzi, in coerenza con quanto previsto agli articoli 18 e 19 e nel rispetto della normativa statale in materia».

Il primo motivo di impugnazione relativo alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in riferimento alla materia «ordinamento civile», viene dichiarato inammissibile per lacune argomentative.

Viene invece esaminato nel merito, ma dichiarato infondato l'ulteriore motivo di censura formulato con riferimento all'art. 117 comma 2 lett. l) Cost. in relazione al parametro interposto costituito dall'art. 33 comma 3 del Codice del terzo settore: quest'ultimo stabilisce che «[p]er l'attività di interesse generale prestata le organizzazioni di volontariato possono ricevere soltanto il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate, salvo che tale attività sia svolta quale attività secondaria e strumentale nei limiti di cui all'articolo 6».

Ma la Corte rileva che dalla formulazione letterale della norma impugnata “*si ricava pianamente che il coinvolgimento delle associazioni di volontariato «con compiti di affiancamento e supporto dell'azione della polizia locale» e la possibilità di effettuare servizi per conto terzi costituiscono distinti ambiti di intervento dei regolamenti di polizia locale, ciò che esclude che si possa riferire a soggetti privati, come le associazioni di volontariato, una modalità di remunerazione che la disposizione in esame riserva all'attività svolta dalla polizia locale al di fuori dei suoi compiti istituzionali*”.

Le censure avverso l'art. 18 comma 1, sono dichiarate inammissibili in quanto “*il ricorso presenta sul punto un andamento contraddittorio e perplessa (sentenze n. 232 del 2019 e n. 206 del 2001) che si traduce nell'inidoneità del medesimo a «evidenziare e spiegare il quomodo del preteso vulnus» lamentato (sentenza n. 135 del 2017)*”.

Il secondo gruppo di censure afferisce alle previsioni contenute nei tre commi dell'art. 8 della l. r. 24/2020, con cui sono stati disciplinati i profili organizzativi del servizio di polizia locale, relativi ai ruoli, ai distintivi e alle caratteristiche delle dotazioni del personale di polizia locale.

Le censure relative al comma 3 sono dichiarate inammissibili per contraddittorietà degli assunti posti a fondamento delle stessa.

Infondate sono invece dichiarate le censure relative ai primi due commi dello stesso articolo che il ricorrente assume lesive dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in riferimento alla materia «ordinamento civile», perché attribuirebbero la qualifica di «ufficiale o agente di polizia giudiziaria» e comunque in contrasto con gli artt. 6 e 7, comma 3, della legge n. 65 del 1986, che delimitano gli ambiti di intervento della legge regionale in materia di polizia locale e stabiliscono un diverso regime di articolazione interna dei corpi di polizia municipale.

La Corte rileva che la diversa articolazione strutturale del servizio di polizia locale rispetto a quanto previsto dalla legge n. 65 del 1986 è estranea all'ambito dell'ordinamento civile, perché afferisce a profili attinenti all'organizzazione del servizio e alla suddivisione degli incarichi e dei ruoli funzionali, senza interferire con i profili privatizzati del rapporto di lavoro, in relazione ai quali, secondo la costante giurisprudenza delle Corti (sentenze n. 42 del 2021, n. 189 e n. 128 del 2020), occorre uniforme disciplina a livello statale.

La Corte esclude inoltre che la norma abbia attribuito al personale della polizia locale la qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria, affermando che in ogni caso il parametro di riferimento invocato (ordinamento civile) risulterebbe inconfidente.

Legittime sono ritenute le previsioni relative alla riorganizzazione del servizio di polizia locale, che fanno esplicitamente salvo «l'inquadramento derivante dai contratti collettivi nazionali di lavoro» (comma 1) ed escludono che la nuova suddivisione dei gradi possa «incidere sul rapporto giuridico ed economico del personale» (comma 2). Tale riorganizzazione incide unicamente sull'attribuzione dei distintivi di grado (suddivisi in agenti, sottufficiali, ufficiali e comandanti) e si limita alla sola individuazione dei rapporti gerarchici interni all'apparato di polizia locale (secondo

quanto prevede il comma 2 dell'art. 8), senza che ciò determini alcuna conseguenza sui profili funzionali dell'organizzazione del servizio, che restano incardinati nei ruoli già previsti dalla legge (art. 8, comma 1).

Viene inoltre impugnato l'art. 13 comma 2, lettere d), e), g) e i) che per la realizzazione di un sistema integrato di sicurezza nel territorio regionale prevede che *«la Giunta regionale agisce anche mediante accordi sottoscritti con organi e autorità di pubblica sicurezza ed enti locali, nel rispetto delle linee generali adottate ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 convertito, con modificazioni dalla legge 18 aprile 2017, n. 48 nonché cooperando con soggetti pubblici o privati, per realizzare o sostenere iniziative di interesse regionale volte in particolare a: [...]*

d) rafforzare e valorizzare l'azione coordinata della polizia locale secondo i principi della presente legge, 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;

e) 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 ad ogni forma di illegalità e di infiltrazione criminale nel tessuto produttivo e sociale della Regione anche attraverso la partecipazione a specifici programmi comunitari; [...]

g) razionalizzare e potenziare i presidi di sicurezza presenti sul territorio regionale; [...]

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

La Corte ritiene il ricorso parzialmente fondato in relazione all'art. 13, comma 2, lettera d), e fondato in relazione alle lettere e) e g) dello stesso comma.

Richiamandosi a propri precedenti conferma che nella valutazione della legittimità degli interventi regionali in materia di sicurezza assume valore dirimente la circostanza che la Regione, pur dettando una disciplina idonea a ripercuotersi sulla sicurezza dei cittadini in senso lato, curi pur sempre interessi riconducibili ad ambiti di competenza ad essa attribuiti e, in ogni caso, non giunga in alcun modo a interferire con la riserva alla legge statale del compito di prevenire e reprimere i reati, che identifica l'ambito della materia «ordine pubblico e sicurezza» (art. 117, secondo comma, lettera h, Cost.) indeclinabilmente connesso alla necessità di una disciplina uniforme sul territorio nazionale.

Tenendo conto di questi principi diverse pronunce della Corte hanno ritenuto che non interferissero con l'esercizio di competenze statali nella materia in questione, ad esempio, «l'attività di conoscenza, formazione e ricerca» posta in essere dalla Regione (sentenza n. 208 del 2018), la promozione della cultura della legalità (sentenza n. 177/2020 e n. 35/2012), e la predisposizione di programmi di promozione culturale e finanziamenti regionali nell'ambito dell'educazione scolastica, volti a contrastare il cyberbullismo (sentenza n. 116 del 2019).

Sono invece state dichiarate illegittime leggi regionali idonee a determinare un'interferenza, anche solo potenziale, nell'azione di prevenzione e repressione dei reati, riservata alla competenza esclusiva statale: così l'istituzione di una «banca dati dei beni confiscati alla criminalità organizzata esistenti sul territorio regionale», ritenuta interferire con la funzione riservata alla banca dati nazionale istituita presso l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata ai sensi dell'art. 96 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (sentenza n. 177/2020; ma anche la sentenza n. 236 del 2020).

La Corte rileva che le disposizioni contenute nell'art. 13 della legge impugnata attribuiscono alla Giunta regionale il potere di agire, anche mediante accordi sottoscritti ai sensi del d.l. n. 14 del 2017, come convertito, e nel rispetto delle Linee generali adottate sulla base dell'art. 2 di questo, per «realizzare o sostenere» una serie di iniziative rivolte a finalità riconducibili ad ambiti di intervento eterogenei.

Alcune di queste finalità – quelle indicate alle lettere a), b) e c) – sono riconducibili al novero delle competenze regionali e, infatti, non sono state oggetto di censura.

Diversamente invece per le finalità richiamate nelle disposizioni oggetto di impugnazione di cui alle lettere d) – con l'esclusione del richiamo al «potenziamento e l'ampliamento degli organici di polizia locale» –, e) e g) del comma in esame. Dietro *“una formulazione talvolta oscura e ridondante”* appare infatti l'intento del legislatore regionale di intervenire in ambiti riconducibili alla “sicurezza primaria” come tali quindi di competenza dello Stato.

Le previsioni di cui alle lettere d) – con l'esclusione della finalità di «promuovere il potenziamento e l'ampliamento degli organici di polizia locale» –, e) e g) attribuiscono infatti alla Giunta regionale il compito di «realizzare o sostenere» iniziative in settori per i quali, da un lato, è evidente il rischio di un'interferenza sui compiti istituzionali delle autorità statali preposte alla pubblica sicurezza (dal «coordinamento degli apparati di sicurezza» al coinvolgimento delle forze dell'ordine «per l'ammodernamento delle metodologie di intervento», fino alla razionalizzazione e al potenziamento dei presidi di sicurezza); dall'altro, invece, non risulta, affatto chiaro «quali siano i precisi ambiti materiali, distinti appunto dall'ordine pubblico e dalla sicurezza, e in ipotesi riconducibili alla sfera di competenza regionale, interessati dalla disciplina all'esame» (sentenza n. 236 del 2020).

Inoltre le previsioni impugate non appaiono riconducibili alle forme di coordinamento fra Stato e Regioni in materia di ordine pubblico e sicurezza previste dal d.l. n. 14/2017, come convertito, e dalle richiamate Linee generali delle politiche pubbliche per la sicurezza integrata, previste dall'art. 2 di esso e approvate dalla Conferenza unificata in esito all'accordo ivi raggiunto il 24 gennaio 2018.

A ciò si aggiunge che il perimetro operativo degli accordi nella materia della sicurezza integrata si identifica con i «settori di intervento» previsti dall'art. 2, comma 1, del d.l. n. 14 del 2017, come più nel dettaglio individuati dalle Linee generali.

Tali settori, relativi specificamente allo scambio informativo tra polizia locale e Forze di polizia, all'interconnessione delle sale operative e all'utilizzo in comune di sistemi di sicurezza tecnologica, nonché all'aggiornamento professionale integrato del personale, non mostrano alcuna connessione con quelli oggetto della disciplina oggetto del giudizio che prevedono invece un insieme ben più ampio e indeterminato di iniziative: ciò che determina, anche da questo punto di vista, il concreto rischio di un'interferenza con lo svolgimento di compiti riservati nella materia *de qua* alle autorità statali.

Da quanto sopra deriva l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, lettera d), limitatamente alle parole *«rafforzare e valorizzare l'azione coordinata della polizia locale secondo i principi della presente legge, 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;»*, e lettere e) e g) della impugnata.

Con riguardo, infine, all'impugnazione dell'art. 13 comma 2 lett. i), la stessa è ritenuta infondata. La Corte afferma che la realizzazione o il sostegno, da parte della Giunta regionale, ad iniziative di interesse regionale rivolte a «costituire tavoli a livello provinciale per la definizione e l'implementazione continua delle politiche per la sicurezza» non costituisce uno sconfinamento nell'ambito della sicurezza primaria, riservato alla competenza statale.

Ciò in quanto i «tavoli» che essa prefigura costituiscono delle sedi di coordinamento previste dalle già richiamate Linee generali attuative dell'art. 2 e seguenti del d.l. n. 14/2017, i quali operano come «strumenti e modalità di monitoraggio dell'attuazione degli accordi» sulla sicurezza integrata.

La previsione regionale risulta finalizzata a creare le condizioni per l'istituzione di tali sedi di monitoraggio, cui sarà demandato il compito di verificare l'attuazione degli accordi che la Regione potrà sottoscrivere ai sensi delle richiamate disposizioni del d.l. n. 14 del 2017, come convertito, con riferimento quanto meno alle iniziative contemplate dalle lettere f) e h) del medesimo art. 13, comma 2, della stessa legge regionale, non oggetto di censura, relative ad ambiti di intervento afferenti alla sicurezza integrata come, rispettivamente, l'attivazione e l'adeguamento dei sistemi informativi e

tecnologici per la sicurezza «al fine di realizzare sistemi integrati che favoriscano l'interoperabilità e lo scambio informativo, nonché l'attività di raccolta, elaborazione e utilizzo delle banche dati», e la pianificazione e la realizzazione di «attività di formazione sia al lavoro che sul lavoro, per selezionare nuovi operatori di polizia locale e aggiornare o riqualificare il personale già in servizio».