

Davide Monego

## La attività di prevenzione dei fenomeni di estremismo e radicalizzazione fra ordine pubblico e competenze regionali

*La attività di prevenzione dei fenomeni di estremismo e radicalizzazione fra ordine pubblico e competenze regionali*

di DAVIDE MONEGO

1. La pronuncia n. 208 del 2018 rappresenta un altro capitolo del «dialogo» fra Stato e Regioni sul versante della definizione dei limiti della riserva di legge in tema di «ordine pubblico e sicurezza», e dunque si innesta, quale ulteriore tassello, nella costruzione dei confini della materia statale di cui all'art. 117, comma 2, lett. *h*) Cost., contribuendo a circoscriverne l'ambito rispetto alle attribuzioni legislative regionali. Nella vicenda definita da tale sentenza, la Corte costituzionale dà torto al Governo, che aveva impugnato la legge lombarda n. 24 del 2017 (Interventi regionali di aiuto ed assistenza alle vittime del terrorismo e di informazione, formazione e ricerca per conoscere e

**Ente di afferenza:**

*Università Trieste (units)*

prevenire i processi di radicalizzazione violenta), asserendo che le iniziative ivi previste concretizzassero scelte di politica criminale, come tali spettanti allo Stato, in omaggio ad esigenze di uniformità di disciplina peculiari al relativo settore<sup>1</sup>. Trattasi in particolare della promozione di «azioni coordinate fra istituzioni, soggetti non profit, associazioni, istituzioni scolastiche e formative per favorire la cooperazione attiva tra la categoria professionale degli interpreti e traduttori e le forze di polizia locale ed altri organismi, allo scopo di intensificare l'attività di prevenzione nei confronti dei soggetti ritenuti vicini al mondo dell'estremismo e della radicalizzazione, attribuibili a qualsiasi organizzazione terroristica» (art. 6, comma 3, l.r. 14/2017). La finalità di prevenzione – con il coinvolgimento della polizia locale – verso soggetti a rischio di essere coinvolti in organizzazioni terroristiche, varrebbe a ricondurre la norma nell'ambito della pubblica sicurezza, che ha il suo primo contenuto, appunto, nelle misure di prevenzione e repressione dei reati<sup>2</sup>.

La Corte rigetta la questione, ma attraverso una pronuncia di tipo interpretativo, che di per sé segnala come la disposizione censurata fosse altrimenti suscettibile di una lettura incostituzionale. Prima di valutare l'*iter* argomentativo che sorregge la sentenza, è da notare che il modo in cui è formulato l'art. 6, comma 3, pone più problemi interpretativi di quanti non ne risolva. C'è quello – tradizionale nel contenzioso in via principale – di stabilire se l'intervento regionale, alla luce del suo oggetto e della sua *ratio*, non ecceda la sfera di competenza di quel legislatore, problema che si pone in modo evidente posto che la finalità ultima esplicitata dalla disposizione – «intensificare l'attività di prevenzione nei confronti dei soggetti ritenuti vicini al mondo dell'estremismo e della radicalizzazione attribuibili a qualsiasi organizzazione terroristica» – sembra avvicinarla a quella peculiare alle misure di ordine pubblico, per come la materia è stata ricostruita dalla legislazione statale e dalla stessa giurisprudenza costituzionale<sup>3</sup>. Inoltre, se si guarda allo scopo «intermedio» – «favorire la cooperazione attiva tra la categoria professionale degli interpreti e traduttori e le forze di polizia locale ed altri organismi»<sup>4</sup> – e lo si mette in relazione all'elenco dei sog-

<sup>1</sup> Anche considerando la connessione intercorrente fra gli interventi di ordine pubblico, la tutela dei diritti fondamentali, ed altre materie statali, quali la giurisdizione e l'ordinamento penale, come rilevato da T.F. GIUPPONI, *La sicurezza urbana e i suoi incerti confini, tra ordinanze sindacali e «ronde»*, in *Istituzioni del federalismo* 2011, 708 ss. e P. BONETTI, *La giurisprudenza costituzionale sulla materia «sicurezza» conferma la penetrazione statale nelle materie di potestà legislativa regionale*, in questa *Rivista* 2007, 130 s.

<sup>2</sup> Si confronti sul punto Corte cost. 208/2018, par. 1 del *Diritto*.

<sup>3</sup> Salvo tornare sul punto fra breve, per ora basti ricordare la consolidata definizione della materia quale insieme di misure volte a prevenire e contrastare la commissione di reati, che si trova già in Corte cost. 77/1987.

<sup>4</sup> E al netto di ogni rilievo sulla portata dell'aggettivo «attiva» nella connotazione di un'attività collaborativa che difficilmente potrebbe qualificarsi come «passiva».

getti che la Regione dovrebbe coordinare per conseguirlo («istituzioni, soggetti non profit, associazioni, istituzioni scolastiche e formative»), non appare per nulla chiaro il ruolo che ciascuno di essi è chiamato a svolgere. Alcuni infatti è da pensare possano aver abitudinalmente a che fare con gli esperti linguistici, come nel caso delle associazioni e dei soggetti non profit che operano a contatto coi migranti, mentre altri, come le istituzioni scolastiche, molto meno. Anzi, questa ultime paiono più che altro destinatarie di programmi di educazione alla legalità, come d'altronde prevede la stessa legge regionale in altro «luogo»<sup>5</sup>. Il riferimento alle «istituzioni», distinto da quelle «scolastiche e formative», non chiarisce poi a quali ci si voglia riferire, né se si tratti anche di istituzioni statali, il che potrebbe porre problemi se non limitato ad un'opera di impulso ad una partecipazione volontaria<sup>6</sup>. Infine, sul versante dei destinatari della cooperazione con interpreti e traduttori, troviamo non solo il personale della polizia locale, ma anche dei non meglio precisati «organismi», cui andrebbe attribuita una qualche ulteriore connotazione, a partire dall'indicazione dell'ente di riferimento.

In questo contesto piuttosto caotico, la tesi del Governo appare quanto meno non implausibile, là dove sospetta che la legge censurata finisca per coinvolgere la polizia locale, coadiuvata da interpreti e traduttori, in funzioni di pubblica sicurezza, la cui disciplina è come tale preclusa alle Regioni.

La risposta della Corte va peraltro in altra direzione: «la disposizione impugnata deve intendersi riferita alla realizzazione di programmi ed iniziative riconducibili ad interessi di rilievo regionale, fra i quali la formazione della polizia locale», non interferendo pertanto con l'azione di contrasto alla criminalità<sup>7</sup>. Per avvalorare questa chiave di lettura, essa effettua una ricognizione complessiva dell'intervento regionale, nelle varie attività da cui è composto, ravvisandone la cifra comune in una finalità di contrasto alla radicalizzazione mediante «la conoscenza, la diffusione e l'approfondimento (...) delle regole di ordinata e pacifica convivenza civile»<sup>8</sup>. La disposizione impugnata viene pertanto interpretata alla stregua del contesto in cui è collocata. Va allora correlata all'obiettivo di promuovere «attività di informazione, formazione e ricerca per conoscere e prevenire i fenomeni ed i processi di radicalizzazione violenta»<sup>9</sup>, nonché ai singoli strumenti a tal fine

<sup>5</sup> Il sistema scolastico figura infatti fra i beneficiari di alcune iniziative volte a diffondere la cultura della legalità (art. 2, l.r. 24/2017).

<sup>6</sup> La Corte ha infatti già avuto occasione di affermare che il coinvolgimento di organi statali non può essere disposto unilateralmente dalle Regioni, nemmeno nell'esercizio di loro competenze, dal momento che così facendo viene lesa la riserva statale di cui all'art. 117, comma 2, lett. g) Cost. Sul punto cfr. Corte cost. 134/2004.

<sup>7</sup> Corte cost. 208/2018, par. 5 del *Diritto*.

<sup>8</sup> Corte cost. 208/2018, par. 2.1 del *Diritto*.

<sup>9</sup> Così l'art. 1, sulle «finalità e oggetto» della legge regionale, mentre l'art. 2, comma 3, individua i destinatari delle citate iniziative nel sistema scolastico ed uni-

previsti, che includono interventi di prevenzione dei fenomeni di estremismo, iniziative di diffusione della cultura della legalità, coinvolgendo «enti e organismi istituzionali», oltre ai mezzi di informazione (art. 6, comma 1), corsi di formazione per gli operatori della polizia locale, atti a fornire loro elementi conoscitivi idonei ad identificare e prevenire i processi di radicalizzazione (art. 6, comma 2), ed infine, per venire all'oggetto del giudizio di costituzionalità, le sopra ricordate «azioni coordinate» tra diversi organi, istituzioni e soggetti privati, allo scopo di ottenere la cooperazione fra interpreti e traduttori, da un lato, polizia locale «e altri organismi», dall'altro, nell'ottica di un'intensificazione dell'attività di prevenzione nei confronti di soggetti pericolosi, in quanto contigui al «mondo dell'estremismo e della radicalizzazione» (art. 6, comma 3)<sup>10</sup>.

La logica complessiva è allora quella della «promozione culturale, formazione ed educazione alla legalità», e la finalità specifica è quella di «sensibilizzare gli utenti dei servizi formativi ed assistenziali della Regione e degli enti locali, ed in particolare di formare il personale della polizia locale sul tema dell'estremismo e della radicalizzazione, incentrandosi su prospettive di conoscenza ed approfondimento di tali fenomeni nell'ambito territoriale di riferimento»<sup>11</sup>.

D'altronde, ben può capitare che spetti al legislatore regionale, nell'esercizio di una propria competenza, adottare misure che pure risultino connesse al contrasto della criminalità, e la promozione della legalità rappresenta una finalità «trasversale», purché non dia luogo ad interferenze con le scelte nazionali in tema di prevenzione e repressione dei reati<sup>12</sup>. Il che non è, posto che l'attività prevista, rientrando fra quelle di «conoscenza, formazione e ricerca» è «strutturalmente inidonea ad incidere sull'assetto della competenza statale», intesa quale garanzia di «beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi e di ogni altro bene che assuma prioritaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento»<sup>13</sup>.

Infine, la stessa previsione di possibili forme di coordinamento fra Stato e Regioni in materia di ordine pubblico implica la possibilità per le Regioni di apprezzare, organizzando attività di studio e ricerca, le peculiarità concrete della sicurezza nel proprio territorio, quale necessaria premessa per poter poi cooperare con le autorità nazionali, nelle forme previste dalla

versitario, nella polizia locale e negli operatori del terzo settore che si occupano di integrazione e prevenzione.

<sup>10</sup> Per completezza si può ricordare anche l'ultimo comma del medesimo art. 6, il quale prevede che le iniziative concernenti il sistema scolastico ed universitario passino attraverso accordi fra la Regione e l'Ufficio scolastico regionale e le singole Università lombarde.

<sup>11</sup> Corte cost. 208/2018, par. 3.1 del *Diritto*.

<sup>12</sup> Corte cost. 208/2018, par. 3.1 del *Diritto*.

<sup>13</sup> Corte cost. 208/2018, par. 3.1 del *Diritto*.

legge statale (art. 118, comma 3, Cost.), o derivanti da quegli accordi fra enti che la stessa giurisprudenza costituzionale ha ritenuto praticabili a tale scopo<sup>14</sup>.

2. A prescindere, per ora, dalle conclusioni cui perviene la sentenza, non sembra convincente l'interpretazione della disposizione impugnata, nel senso di ricondurla ad un'iniziativa di tipo formativo, né sembrano convincenti alcuni fra gli argomenti spesi a tal fine.

In primo luogo, il fatto che gran parte delle misure approntate dalla legge lombarda siano riconducibili ad un unico programma, che in generale potrebbe dirsi di promozione e diffusione dei valori di civiltà che sostanziano la civile convivenza, non significa che tutte le disposizioni siano assimilabili, potendo invece – una o più di esse – risultare disomogenee rispetto all'insieme che le contiene. E tale potrebbe essere la situazione in cui versa la norma censurata.

In secondo luogo, che lo scopo della disposizione sia, oltre alla formazione della polizia locale, quello di sensibilizzare gli utenti dei servizi formativi ed assistenziali regionali e locali sui temi dell'estremismo e della radicalizzazione pare alquanto difficile da dimostrare a leggerne il testo: a maggior ragione se questa interpretazione è legata al fatto che le azioni coordinate coinvolgono le «istituzioni», come pure sembrerebbe dalla motivazione<sup>15</sup>.

In terzo luogo, è ben vero che gli atti di esercizio di una serie di competenze regionali possono produrre effetti sul livello di sicurezza dei rispettivi territori, incidendo cioè sulle situazioni che facilitano la criminalità, senza per questo sconfinare nell'ordine pubblico<sup>16</sup>. Ma affermare subito dopo che la formazione (come la ricerca e la conoscenza) è strutturalmente inidonea a ledere tale materia è cosa diversa. In quest'ultima ipotesi quel che conta è il tipo di attività, quand'anche riguardi proprio i fenomeni criminali, poiché appunto non ha ricadute pratiche sulla tutela dei beni fondamentali. Nella prima ipotesi, conta invece la materia disciplinata, che dev'essere regionale, e per l'ef-

<sup>14</sup> Corte cost. 208/2018, par. 4.1 del *Diritto*.

<sup>15</sup> Il par. 3.1 del *Diritto*, infatti, riconnette lo scopo della «sensibilizzazione» all'interpretazione della locuzione «azioni coordinate tra istituzioni», che sembrerebbe in realtà avere una funzione strumentale alla cooperazione fra esperti linguistici e polizia locale, nel senso di coinvolgere anche le ricordate istituzioni (insieme ad altri soggetti) nell'azione volta a conseguire tale obiettivo. Inoltre, quanto agli utenti dei servizi formativi, che si suppone siano gli studenti, o comunque anche gli studenti, va evidenziato che le iniziative coinvolgenti il sistema scolastico e l'università trovano la propria disciplina in altro comma del medesimo art. 6 (il quarto ed ultimo).

<sup>16</sup> Cfr. F. PAOLOZZI, *Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di sicurezza pubblica*, in *Istituzioni del federalismo* 2011, 889 ss., che ricorda le leggi regionali sulla riqualificazione delle aree degradate, sulla mediazione dei conflitti sociali e culturali, sull'educazione alla legalità e così via.

fetto legittima la Regione ad intervenire, quand'anche vi siano ricadute – riflesse, potremmo dire – sulla pubblica sicurezza.

Inoltre, una cosa è affermare che studio e ricerca sono attività meramente conoscitive, e che quindi, anche se volte ad acquisire nozioni rilevanti in materia di pubblica sicurezza, sono comunque consentite (al pari di iniziative di mera diffusione della cultura della legalità), altro è ragionare nello stesso modo relativamente ai progetti di formazione del personale di polizia locale, i quali non paiono neutri rispetto al riparto materiale, nel senso che la formazione in tanto spetta alle Regioni, in quanto attenga a funzioni di propria competenza, al cui esercizio appare strumentale. Anche considerando che un percorso di formazione che coinvolga anche (o solo) aspetti di pubblica sicurezza dovrebbe semmai essere organizzato in concorso con lo Stato, come previsto dal decreto legge «Minniti», ad esempio, e come può accadere all'interno di formule di coordinamento incentrate su accordi fra enti, anche in precedenza consentiti dalla giurisprudenza della Corte<sup>17</sup>. D'altra parte, nonostante la Corte affermi che «conoscenza, formazione e ricerca» sono inidonee per struttura a ledere l'ordine pubblico, i precedenti arresti paiono circoscrivere il perimetro di questa regola ai soli apporti conoscitivi, non a quelli propriamente formativi<sup>18</sup>. Altrettanto dicasi per il passaggio sul coordinamento fra Stato e Re-

<sup>17</sup> Quanto al primo aspetto, trattasi del d.l. 14/2017, «Misure urgenti in materia di sicurezza delle città», convertito con l. 46/2017, il cui art. 2, comma 1, lett. c), prevede «l'aggiornamento professionale integrato per gli operatori della polizia locale e delle forze di polizia», fra i settori di intervento oggetto delle linee generali per le politiche sulla promozione della sicurezza integrata, da perseguire mediante la collaborazione fra Stato, Regioni e autonomie locali. Tali linee generali sono state poi approvate in sede di Conferenza unificata il 24 gennaio 2018, e contemplano, al par. 6, il tema dell'«aggiornamento professionale integrato» fra polizie locali e nazionale, da perseguire attraverso intese fra le istituzioni interessate. Circa il secondo, si veda Corte cost. 134/2004. Prima del decreto Minniti, una direttiva del Ministro dell'interno del gennaio 2008 aveva indicato, fra le finalità da conseguire mediante la stipula di «patti per la sicurezza» fra Stato ed enti territoriali, proprio l'attuazione di percorsi formativi congiunti fra le forze dell'ordine statali e la polizia locale, come ricorda V. AN-TONELLI, *La collaborazione tra stato ed enti territoriali in materia di sicurezza locale: i patti per la sicurezza*, in *www.astrid.eu* 2009, par. 10. D'altra parte, nella stessa prospettiva si muove talora la legislazione regionale, quando, nel prevedere la promozione della «formazione continua del personale di polizia locale (...) anche con riferimento (...) alla prevenzione e contrasto dei fenomeni di criminalità organizzata e dei reati di stampo mafioso», precisa che un tanto può avvenire solo «nei propri settori di competenza» (art. 34, comma 1, l.r. Lombardia 6/2015, «Disciplina regionale dei servizi di polizia locale e promozione di politiche integrate di sicurezza urbana»).

<sup>18</sup> Così in Corte cost. 105/2006, circa un Comitato scientifico regionale per le politiche sulla sicurezza e sulla legalità, chiamato a svolgere attività di studio e ricerca, la cui natura – per l'appunto di indagine scientifica – è tale da renderla estranea al settore della pubblica sicurezza. Così anche Corte cost. 4/1991, a proposito

gioni nel settore della sicurezza pubblica, ai sensi dell'art. 118, comma 3, Cost., il quale implica, secondo la Corte, lo svolgimento in Regione di attività di «rilevazione studio e ricerca applicata» sulle situazioni locali, senza menzionare, però, anche la formazione del personale pubblico. Gli apporti conoscitivi, fra l'altro, potrebbero essere strumentali ad iniziative di vario tipo delle Regioni, a partire dalle proposte rivolte ad organi statali, sino all'esercizio di proprie competenze, sicché la loro ininfluenza ai fini del criterio di riparto è più facile da comprendere: e l'interesse «di rilievo regionale» più facile da cogliere, nei limiti in cui concernono situazioni localizzate nel rispettivo territorio.

Tuttavia, la questione preliminare è quella concernente la qualificazione delle misure contemplate dalla norma contestata in termini di attività formativa. La sent. n. 208 del 2018 colloca infatti la disposizione lombarda sulle «azioni coordinate» nel generico contesto della promozione della cultura della legalità, come sopra ricordato, ma in particolare nel sottotipo della formazione degli operatori della polizia locale. Il riferimento alla prima categoria, in realtà, non è di per sé molto produttivo, se disconnesso dalla valutazione dei mezzi impiegati a questo scopo, e della puntuale finalità perseguita<sup>19</sup>. Ma anche la puntualizzazione del sottotipo non pare convincente<sup>20</sup>.

In contrario militano alcuni rilievi. Va sottolineato che la formazione della polizia locale è distintamente prevista dal comma precedente rispetto a quello impugnato, e con una finalità non molto diversa<sup>21</sup>, ragion per cui appare sin-

delle funzioni – anche qui di ordine conoscitivo – assegnate ad una Commissione regionale di inchiesta sulla mafia in Sicilia.

<sup>19</sup> Corte cost. 35/2012 annulla la previsione legislativa calabrese circa l'obbligo per gli imprenditori percettori di compensi o finanziamenti dalla Regione di utilizzare un unico conto corrente a ciò dedicato. Lo scopo, oggetto e strumento normativo gravitano nel campo già occupato dalla normativa statale (par. 2 *Diritto*), dal momento che la tracciabilità dei flussi finanziari è misura preventiva rispetto alla commissione di reati (ad es. il riciclaggio) nel maneggio di danaro pubblico: e poco vale in contrario rimarcare che tali disposizioni miravano a promuovere la legalità nell'esercizio di funzioni regionali, risultando allora connesse con una materia locale come l'organizzazione delle relative funzioni (sottolinea il profilo F. BENELLI, *Recenti tendenze della giurisprudenza costituzionale sul riparto per materie tra Stato e Regioni e sul declino del principio di leale collaborazione*, in questa *Rivista* 2012, 625). Di analogo contenuto è Corte cost. 33/2015, che annulla una norma siciliana sul conto corrente dedicato.

<sup>20</sup> Va fra l'altro notato che il riferimento alla formazione non è ricondotto dalla Corte ad un aspetto della materia «polizia amministrativa locale», come tale rimesso alle Regioni sin dalla l. 65/1986 (art. 6, comma 1, n. 2), emanata in ben diverso schema competenziale, e concernente in particolare la polizia comunale. Conta invece, come ricordato, la sua inidoneità strutturale ad incidere sulla competenza statale, il che forse spiega la chiosa finale della sentenza, in cui se ne sottolinea la rispondenza non ad una materia, ma ad «un interesse di rilievo regionale».

<sup>21</sup> «La Regione promuove corsi di formazione per gli operatori della polizia locale al fine di fornire utili strumenti conoscitivi, volti ad identificare e prevenire i fenomeni e i processi di radicalizzazione violenta» (art. 6, comma 2, l.r. Lombardia 24/2017).

golare pensare che sia stata dettata una regola ulteriore per esprimere lo stesso concetto, al limitato fine di chiarire un possibile contenuto della formazione stessa. Dato che i corsi in parola sono previsti senza alcuna indicazione delle modalità che li andranno a caratterizzare, è da credere che la Regione li possa organizzare anche coinvolgendo interpreti e traduttori, al pari di altre figure professionali ritenute utili allo scopo. Non si capirebbe allora quale necessità vi sia di intervenire sul punto con un'ulteriore disposizione. Inoltre, mentre il contributo formativo che può essere apportato, ad esempio, dai mediatori culturali, appare di facile comprensione, più difficile è capire quale possa essere quello fornito da interpreti e traduttori, posto che sembra da escludere l'insegnamento della lingua straniera ai membri della polizia locale<sup>22</sup>.

Infine, il testo censurato (comma 3) ragiona della promozione di azioni coordinate fra una pluralità di soggetti per procurare una collaborazione fra interpreti e traduttori da una parte, polizia locale dall'altra, assumendo quindi come prospettiva quella del coordinamento operativo, non quella della formazione<sup>23</sup>. Fra i soggetti da coordinare vi sono poi non solo enti di formazione (le «istituzioni formative») ma anche altri interlocutori, quali le «istituzioni» (non meglio identificate), le associazioni, i soggetti non profit e le istituzioni scolastiche, fra loro non omogenei, il cui ruolo, almeno per alcuni, parrebbe quello di agire come intermediari fra le categorie coinvolte<sup>24</sup>.

Sembra dunque che lo scopo della previsione regionale sia quello di affiancare persone dotate di adeguata preparazione professionale (linguistica) agli addetti al servizio di polizia locale<sup>25</sup>, così da facilitarne l'operato qualora esso implichi il contatto con migranti di lingua straniera, a rischio di coinvolgimento in fenomeni eversivi: qualcosa di diverso dalla formazione, quindi, ma anche dalla ricerca e studio, di cui pure si ragiona in generale nella sentenza. Anche per questo, forse, il Governo ha incentrato la propria contestazione sul solo comma 3 dell'art. 6, evitando invece di estenderla al comma 2, che, come già evidenziato, prevede veri e propri percorsi formativi per gli operatori della polizia locale<sup>26</sup>.

<sup>22</sup> A meno che non si identifichino i mediatori culturali con gli interpreti e traduttori, il che però appare discutibile sul piano ermeneutico, trattandosi di distinte professionalità, tanto è vero che in certe Regioni sono stati istituiti elenchi specifici per i mediatori culturali, che vi possono accedere dopo aver frequentato appositi percorsi di formazione (cfr. l.r. Friuli Venezia Giulia 31/2015).

<sup>23</sup> Ciò che rimarrebbe vero anche qualora si pensasse ad una coincidenza fra mediatori, da un lato, interpreti e traduttori dall'altro.

<sup>24</sup> I soggetti non profit e le associazioni potrebbero così essere chiamate a «fornire» gli esperti linguistici di cui già si avvalgono nel perseguimento delle loro finalità solidaristiche verso i migranti, affinché possano poi essere impiegati, in modi da definire, a supporto dell'attività della polizia locale.

<sup>25</sup> Oltre che agli «altri organismi», anch'essi contemplati dall'art. 6.

<sup>26</sup> Altro discorso è se, partendo dal presupposto da cui sembra muovere lo Stato, ovvero che le misure previste, in quanto volte a perseguire una finalità di pre-



3. Resta allora da valutare se la disciplina in questione – dato lo scopo che la connota – si traduca in un intervento di ordine pubblico, oppure sia altrimenti giustificabile. È infatti noto che il contenuto più sicuro (anche se non l'unico) della materia statale è rappresentato dalle misure amministrative connesse ad una finalità di prevenzione e contrasto dei fenomeni criminali. La giurisprudenza costituzionale ha avuto molte occasioni di pronunciarsi sul punto, ben prima dell'inserimento dell'«ordine pubblico e sicurezza» nell'elenco di cui al secondo comma dell'art. 117 Cost., a seguito della revisione del 2001, che pertanto appare ricognitiva di nozioni già consolidate.

Le funzioni di pubblica sicurezza concernono infatti «le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali o degli interessi pubblici primari sui quali (...) si regge l'ordinata e civile convivenza dei consociati all'interno della comunità nazionale»<sup>27</sup>. La «polizia amministrativa locale» allude invece alle misure riguardanti «l'attività di prevenzione o repressione dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati alle persone o alle cose nello svolgimento di attività ricomprese nelle materie in cui si esercitano le competenze regionali»<sup>28</sup>, in una logica che segnala pertanto l'interdipendenza fra compiti di polizia amministrativa e materie, che rende i primi accessori alle seconde, come risulta peraltro confermato dalla legislazione sul secondo trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle autonomie territoriali<sup>29, 30</sup>.

venzione dei fenomeni di radicalizzazione, spettino alla sua competenza, non fosse coerente censurare entrambi i commi del citato art. 6.

<sup>27</sup> Corte cost. 1013/1988, par. 2 del *Diritto*, mentre Corte cost. 77/1987 (par. 7 del *Diritto*) allude alle misure dirette alla «prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico».

<sup>28</sup> Corte cost. 218/1988, par. 2 del *Diritto*, e, nello stesso senso, Corte cost. 1013/1988.

<sup>29</sup> L'art. 9, d.lgs. 616/1977, afferma infatti che le funzioni di polizia amministrativa spettano a Regioni ed enti locali «nelle materie ad essi rispettivamente attribuite o trasferite». La pubblica sicurezza rimane invece alla legislazione dello Stato, ai sensi dell'art. 4 del medesimo provvedimento. Sul nesso strumentale di cui si parla nel testo con riguardo alla nozione di polizia amministrativa precedente alla revisione costituzionale, vedi A. NOVA, *Polizia amministrativa*, in *Dig. disc. pubb.* 1996, mentre, relativamente all'attuale formulazione dell'art. 117, comma 2, lett. b) Cost., cfr. P. BONETTI, *Funzioni e corpi di polizia: problemi giuridici e prospettive per un riordino costituzionalmente orientato*, in *www. astrid.eu* 2009, par. 2.3.

<sup>30</sup> Come noto, il vecchio testo dell'art. 117 Cost., si limitava a menzionare, fra i titoli di potestà concorrente, la «polizia locale urbana e rurale». È stata la Corte a chiarire il rapporto fra polizia locale urbana e rurale e polizia amministrativa, qualificando la prima alla stregua di un sottoinsieme della polizia amministrativa, coincidente con un ambito di compiti spettante ai Comuni già ai sensi della legislazione precostituzionale, mentre la seconda è stata ravvisata nelle misure volte a «rendere possibili e lecite certe attività dei privati attraverso singole attribuzioni, quali le au-

Nozioni entrambe successivamente utilizzate dal legislatore per mantenere distinti i due ambiti e gli enti intestatari delle correlate funzioni<sup>31</sup>, e confermate dalla giurisprudenza costituzionale formatasi alla luce del nuovo testo dell'art. 117 Cost., che distingue esplicitamente la pubblica sicurezza (statale) dalla polizia amministrativa locale (regionale)<sup>32</sup>.

Le citate definizioni, tuttavia, presentano rilevanti margini di indeterminazione, sia in sé considerate che nella loro comparazione. Sotto il primo profilo, il concetto di bene fondamentale e di interesse primario per il mantenimento di una ordinata convivenza pone il problema di individuare quali beni ed interessi presentino tali caratteri<sup>33</sup>: e sul punto il rilievo secondo cui non tutti gli interessi rimessi alla cura delle autorità pubbliche pesano a tal fine, ma solo quelli che si rivelano essenziali alla vita civile, quali «l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene

torizzazioni, i permessi, le licenze ed anche i regolamenti» (Corte cost. 77/1987, par. 2.1 del *Diritto*).

<sup>31</sup> La nozione di polizia amministrativa risulta dal primo comma dell'art. 159 del d.lgs. 112/1998 (c.d. terzo trasferimento delle funzioni amministrative a Regioni ed enti locali), quella di ordine pubblico e sicurezza dal secondo: entrambi riproducono in modo letterale i concetti sopra ricordati, con qualche variazione che non ne altera la sostanza. Così, quanto all'ordine pubblico e sicurezza pubblica, quando si precisa che in quest'ambito si collocano, oltre alle misure volte a salvaguardare i beni giuridici fondamentali e gli interessi pubblici primari su cui si basa la civile convivenza, secondo lo schema risultante dalle citate decisioni della Corte, anche quelle dirette a garantire la «sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni», ovvero un insieme di beni ed interessi pubblici anch'essi «primari», e dunque già ricompresi nella nozione di ordine pubblico risultante dalla prima porzione del comma 2. Sul punto si vedano M. PIANTEDOSI, *Art. 159*, in *Commento al d.lgs. 112 del 1998*, in questa *Rivista* 1998, 989 ss. e L. PIROZZI, *Polizia amministrativa locale*, in G. GUZZETTA, F.S. MARINI, D. MORANA (a cura di), *Le materie di competenza regionale*, Napoli 2015, 391 ss.

<sup>32</sup> Cfr. Corte cost. 290/2001, par. 2 del *Diritto*, in cui si precisa che la definizione di cui all'art. 159, comma 2, «nulla aggiunge alla tradizionale nozione di ordine pubblico e sicurezza pubblica tramandata dalla giurisprudenza di questa Corte». Dopo la revisione, la polizia amministrativa diviene una materia residuale «nominata», a differenza di quanto attiene al modo abituale con cui opera il criterio della residualità, che si incentra sulla non menzione del relativo ambito nei precedenti elenchi contenuti nell'art. 117 Cost. Fermo restando che, per quanto evidenziato prima, a proposito della natura accessoria delle funzioni di polizia amministrativa rispetto ad una materia di competenza regionale, la configurazione della polizia amministrativa come settore a sé stante appare difficile, oltre che non particolarmente utile, una volta posta la riserva di legge statale per la disciplina delle misure – solo quelle – di ordine pubblico. Quale contenuto specifico si può pensare alla competenza circa l'istituzione ed organizzazione dei servizi di polizia locale, come osserva P. BONETTI, *L'ordinamento della polizia locale tra Stato e Regioni*, in *www.forumcostituzionale.it* 2010, par. 5.

che assume primaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento»<sup>34</sup>, non pare di particolare aiuto, risultando nella sostanza ripetitivo rispetto alla nozione legislativa di cui all'art. 159 del d.lgs. n. 112 del 1998. La Corte ha spesso propugnato una lettura restrittiva<sup>35</sup>, al dichiarato fine di non estendere in modo eccessivo la competenza statale sui profili della sicurezza strettamente collegati alle materie di legislazione regionale, o anche al fine di non confondere l'ordine pubblico con altri titoli, pur sempre statali<sup>36</sup>. In

<sup>34</sup> Corte cost. 290/2001, par. 2 del *Diritto*.

<sup>35</sup> Sul concetto «tradizionale» di ordine pubblico, legato al contrasto alla criminalità, cfr. Corte cost. 148/2019, 172/2017, 33/2015, 118/2013, 35-34/2012. Si veda anche P. BONETTI, *Le leggi regionali su materie concernenti la sicurezza devono rispettare la potestà legislativa statale circa le forme di coordinamento tra Stato e regioni in materia di ordine pubblico e sicurezza*, in *www.forumcostituzionale.it* 2004, par. 1.

<sup>36</sup> Nel senso di escludere determinati tipi di sicurezza dal predetto ambito si vedano Corte cost. 407/2002 (sicurezza ambientale), 95/2005 (sicurezza alimentare), 6/2004 e 383/2005 (sicurezza nell'approvvigionamento energetico). In una logica di contenimento delle competenze centrali possono essere altresì ricordate le decisioni sui poteri di ordinanza dei sindaci in caso di pericoli per la sicurezza urbana (Corte cost. 196/2009), in parallelo a quelle sull'impiego delle «ronde», chiamate a segnalare situazioni di rischio locali per la sicurezza stessa (Corte cost. 226/2010). In queste ipotesi, a fronte di una definizione della nozione di «sicurezza urbana» tanto ampia da poter sconfinare in ambiti rimessi alle Regioni (in tema di governo del territorio, servizi sociali, per fare qualche esempio), la Corte ha effettuato un'opera di contenimento, così da limitare l'uso di entrambi gli strumenti (ordinanze sindacali e segnalazioni da parte delle associazioni di volontari) ai soli profili attinenti al contrasto dei fenomeni criminali. Come noto, l'art. 6 del d.l. 92/2008, convertito con l. 125/2008, nell'attribuire ai sindaci poteri di ordinanza a tutela della sicurezza urbana, ne rinvia la definizione ad un decreto del Ministro dell'Interno, che la concepisce quale «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 nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale» (D.M. 5 agosto 2008, art. 1): impiegando quindi una terminologia eccedente i confini delle misure di mantenimento dell'ordine pubblico. La collaborazione fra sindaci e associazioni di cittadini non armati chiamati a segnalare alle forze di polizia statali e locali eventi rischiosi per la sicurezza urbana, è prevista dall'art. 3, comma 40, l. 94/2009, la quale rimette la definizione degli ambiti operativi della norma ad un successivo decreto ministeriale, adottato l'8 agosto 2009, il quale, a sua volta, richiama la nozione di sicurezza urbana risultante dal precedente decreto del 2008. Sui problemi definatori posti da questa formula e sulle diverse soluzioni interpretative prospettate dalla dottrina, cfr. T.F. GIUPPONI, *La sicurezza urbana* cit., 721 ss., nonché, per la lettura fatta propria dalla giurisprudenza costituzionale, G. CAIA, *L'amministrazione della pubblica sicurezza e le forze di polizia: l'assetto delle competenze ed il coordinamento in relazione ai recenti provvedimenti normativi*, in AA.VV., *Nuovi orizzonti della sicurezza urbana dopo la legge 24 luglio 2008, n. 125 ed il decreto del Ministro dell'interno*, Bologna 2009, 77 ss., e A. PAJNO, *La «sicurezza urbana» tra poteri impliciti e inflazione normativa*, in *www.astrid-online.it* 2009, 13 s. e 18 ss. Lettura che tuttavia non ha impedito un uso delle ordinanze sindacali di molto eccedente il perimetro disegnato dalla Corte costituzionale, come nota G. FAL-

parallelo, ha talora differenziato il significato da attribuire alle due compenti testuali della lettera *b*) del citato disposto costituzionale: l'ordine pubblico e la sicurezza<sup>37</sup>.

Quanto invece al confronto fra ordine pubblico e polizia amministrativa, posto che anch'essa si traduce in misure atte a prevenire danni o pregiudizi a persone e cose, la differenza che emerge in prima battuta risiede nella connessione delle relative funzioni con ambiti assegnati alla competenza legislativa delle Regioni: nell'essere cioè funzioni che si esauriscono per intero all'interno della disciplina amministrativa della materia<sup>38</sup>. Ciò non

CON, *Il federalismo dei sindaci (e dei prefetti)*, in questa *Rivista* 2009, 447 ss. Sul tema della sicurezza è intervenuto, come noto, un successivo provvedimento dedicato alla «Sicurezza delle città», il d.l. 14/2017, convertito dalla l. 46/2017, il cui art. 4 afferma che la sicurezza urbana è un «bene pubblico che afferisce alla vivibilità ed al decoro delle città», prevedendo però, allo scopo di garantirne la tutela, un concorso di azioni da parte di tutti gli enti territoriali interessati, nella logica di cui all'art. 118, comma 3, Cost.: dando il legislatore per presupposto che in quell'accezione la sicurezza urbana coinvolga anche competenze regionali e locali. Sul d.l. 14/2017 (c.d. Decreto Minniti) si vedano le osservazioni di V. ANTONELLI, *La sicurezza in città ovvero l'iperbole della sicurezza urbana*, in *Istituzioni del federalismo* 2017, 31 ss., e di T.F. GIUPPONI, *Sicurezza urbana 2.0: luci ed ombre del decreto Minniti*, in *Quad. cost.* 2017, 360 ss.

<sup>37</sup> Per completezza, benché il problema non venga in rilievo nella presente vicenda, si può ricordare che la lettura delle ricordate formule non è stata priva di incertezze, essendosi la giurisprudenza costituzionale mossa dall'idea iniziale di una mancanza di autonomia della locuzione «sicurezza», risultando l'intera materia individuata dalla finalità di prevenzione dei reati, di cui si è già detto, sino ad arrivare ad altra interpretazione, che invece le conferisce un distinto significato. Non sono mancate, infatti, decisioni esplicitamente rivolte ad avvalorare il concetto di sicurezza come pubblica incolumità, con conseguente compressione dell'autonomia locale, nei casi in cui una disciplina nazionale fosse finalizzata a preservare l'integrità fisica dei consociati, con l'effetto di poter così «attraversare» materie regionali. Cfr. Corte cost. 21/2010, in cui è stata «salvata» la disciplina statale sui requisiti tecnici degli impianti negli edifici, recentemente confermata dalla decisione 56/2019, circa un fondo statale per il finanziamento di progetti per la messa in sicurezza di edifici e strutture pubbliche, ricondotto, oltre che alle materie concorrenti «governo del territorio» e «protezione civile», anche alla sicurezza come incolumità pubblica. Sul versante della sicurezza nel controllo passeggeri e nell'assegnazione delle bande orarie, cfr. Corte cost. 51/2008 e 18/2009. Altrettanto dicasi per Corte cost. 83/2016, in tema di delocalizzazione di edifici potenzialmente pericolosi, in cui, oltre ad altro titolo di competenza statale, emerge la sicurezza come esigenza di protezione dell'integrità fisica delle persone. Su questi aspetti si veda T.F. GIUPPONI, *Nascita e trasfigurazione di una materia trasversale: il caso della «sicurezza»*, in questa *Rivista* 2010, 1124 ss. Sulle diverse letture operate dalla Corte si è più di recente soffermato G. PICCIRILLI, *Ordine pubblico e sicurezza ad esclusione della polizia amministrativa locale*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001*, Napoli 2015, 95 ss.

<sup>38</sup> Così Corte cost. 218/1988, par. 4 del *Diritto*, e 129/2009, par. 2 del *Diritto*. Nella recente sent. 148/2018, la Corte, nell'annullare la l.r. Veneto 1/2017, nella

toglie peraltro che, anche con riguardo a poteri riconducibili a titoli di intervento regionali, possano venire in gioco interessi che impongono una disciplina unitaria, con conseguente incidenza della disciplina statale su quella che, altrimenti, sarebbe spettata alle Regioni<sup>39</sup>. Ne segue che l'individuazione di una materia regionale astrattamente evocabile assume il ruolo di un indizio circa la configurabilità di un corpo di funzioni ad essa attinenti come ambito di polizia amministrativa, o comunque come ambito incidente su un settore di propria competenza, senza però escludere che, in concreto, esse vadano invece annoverate all'interno dell'ordine pubblico e sicurezza<sup>40</sup>.

Risultano infine di per sé estranee alla pubblica sicurezza alcune attività, le cui caratteristiche, stando alla giurisprudenza costituzionale, rendono secondario l'oggetto su cui vanno ad incidere. Trattasi delle attività, cui è riservato largo spazio anche nella sentenza in commento, di natura puramente conoscitiva, pur se relazionate a fenomeni relativi alla sicurezza nei territori regionali, come tali «strutturalmente» inidonee a ledere la competenza statale<sup>41</sup>. Conferma potrebbe trarsene da ulteriori decisioni, in cui la Corte ha sottolineato il «ruolo operativo» – anziché di studio, ricerca, istruttorio o

parte in cui assoggettava a sanzione amministrativa i comportamenti di ostacolo e disturbo all'attività di caccia e pesca, richiama la lettura rigorosa della materia ordine pubblico e sicurezza, per evidenziare la pertinenza ad essa di regole che non erano rivolte a garantire il rispetto delle prescrizioni di disciplina dell'attività venatoria e piscatoria, ma ad evitare interferenze di terzi, e le conseguenti reazioni, risultando quindi «esterne» al settore della caccia e pesca. Sulla polizia amministrativa quale «non materia», configurabile alla stregua di «un modo particolare di svolgere una qualsiasi funzione amministrativa» si veda P. BONETTI, *Funzioni* cit., 17.

<sup>39</sup> Corte cost. 218/1988, par. 4 del *Diritto*.

<sup>40</sup> Per un'ipotesi in cui la Corte ha respinto la pretesa governativa di far annullare, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *b*), una legge regionale, si pensi alla regolazione sulle distanze minime fra gli esercizi pubblici dotati di apparecchi da gioco implicanti vincite in danaro, e determinati luoghi «sensibili», in quanto frequentati da soggetti a rischio di incorrere in una conseguente dipendenza, ascritta alla materia concorrente «tutela della salute» (Corte cost. 108/2017, a conferma del precedente di cui alla sent. 300/2011). Così distinguendo tali aspetti da quelli concernenti le prescrizioni circa l'installazione e il numero massimo degli apparecchi negli esercizi pubblici, considerati invece come pertinenti a profili di ordine pubblico (Corte cost. 237/2006, parr. 3 e 4 del *Diritto*).

<sup>41</sup> Si veda la già citata Corte cost. 105/2006, su di una legge abruzzese circa i compiti di un Comitato scientifico regionale, chiamato a presentare una relazione annuale alla Giunta sullo stato della sicurezza nella Regione, nonché ad effettuare studi e ricerche sulle soluzioni nazionali ed europee sui sistemi di sicurezza, in cui si afferma che tali funzioni, in quanto incentrate su di una «prospettiva di indagine scientifica», sono per l'appunto «strutturalmente inidonee» ad invadere la competenza statale sull'ordine pubblico (par. 3 del *Diritto*). Così anche Corte cost. 4/1991, su di una legge siciliana istitutiva di una commissione antimafia, giudicata conforme a Costituzione proprio in ragione della natura conoscitiva della relativa attività, non ascrivibile pertanto ad una materia determinata.

consultivo – di alcune agenzie regionali, per desumerne l'invasione della citata attribuzione<sup>42</sup>. O da quelle con cui, all'inverso, l'ha esclusa a fronte di interventi di natura promozionale, benché sul tema della pubblica sicurezza<sup>43</sup>.

In queste ipotesi appare labile la connessione con le materie di competenza, anche considerando l'argomentazione che sta alla base delle singole pronunce<sup>44</sup>. Ed è a quest'ultimo orientamento che si riallaccia la decisione in esame, come già evidenziato.

4. I dubbi di costituzionalità prospettati verso la norma impugnata attoniscono infatti alla sua conformità alla concezione tradizionale della materia, e, come si è visto, vengono superati alla luce della pregressa giurisprudenza sulle attività «strutturalmente inidonee», in quanto di natura conoscitiva, formazione inclusa, a lederne il perimetro.

Qualora non si condivida questa ricostruzione due sono le possibili soluzioni. Ritenere la norma incostituzionale, dando per assodato che, una volta esclusa la lettura conforme a Costituzione fatta propria dalla Corte, non ve ne sia un'altra da seguire. In altre parole, l'azione della polizia locale, affiancata da interpreti e traduttori, nella misura in cui sia rivolta ad allontanare taluni individui dalle organizzazioni terroristiche, o meglio, ad evitare che entrino a farne parte, è azione di ordine pubblico, posto che la semplice appartenenza a simili organizzazioni costituisce un reato (*ex art. 270-bis c.p.*).

<sup>42</sup> Si pensi a Corte cost. 325/2011, che dichiara incostituzionale una norma pugliese istitutiva di un'agenzia per la promozione della legalità e della cittadinanza sociale, stante il suo «ruolo operativo» (par. 7.2 del *Diritto*), anziché «conoscitivo», nell'ambito della materia ordine pubblico, dato che l'attività prevista si sarebbe sovrapposta a quella svolta – circa l'amministrazione dei beni sequestrati – da analoga struttura statale (l'Agenzia nazionale per l'amministrazione dei beni sequestrati alla criminalità organizzata). Identica sorte è toccata ad altra legge, questa volta della Regione Calabria, che istituiva e disciplinava anch'essa un'agenzia per la gestione dei beni sequestrati alle organizzazioni mafiose (Corte cost. 34/2012).

<sup>43</sup> Corte cost. 167/2010 dichiara infondata una questione su norma del Friuli Venezia Giulia, secondo la quale la Regione promuove lo sviluppo di politiche di sicurezza transfrontaliere. Per la Corte trattasi di attività di stimolo ed impulso verso gli organi statali, cioè di misure di ordine promozionale, ininfluenti ai fini dei criteri di riparto.

<sup>44</sup> Nella sent. 105/2006 (Comitato scientifico regionale) non viene menzionata alcuna materia regionale, ed altrettanto dicasi per la sent. 167/2010 (sicurezza transfrontaliera), in cui la Corte ragiona di attività promozionali adottate nell'esercizio di competenze regionali, ma senza indicare quali fossero i titoli legislativi in gioco. Solo nella decisione 4/1991 l'attività di indagine della Commissione regionale antimafia viene collegata, quale premessa strumentale, all'esercizio dei poteri legislativi sull'organizzazione dell'amministrazione regionale.

In alternativa, adottare una terza interpretazione, relazionando la disciplina in questione ad una competenza regionale, il cui esercizio concorra a garantire una maggiore sicurezza nel rispettivo ambito territoriale. In effetti molte sono le leggi locali che, a partire dal titolo, evocano una finalità di contrasto alla criminalità, o a determinate tipologie di fatti criminosi. Anche limitando il discorso alla Lombardia, basti ricordare la l. n. 17 del 2015, che si occupa degli «Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto della criminalità organizzata e per la promozione delle cultura della legalità»<sup>45</sup>. Ovviamente ciò non basta a decretarne l'incostituzionalità, qualora possa appunto ritenersi che le misure adottate abbiano una finalità autonoma rispetto alla cura dell'ordine pubblico, pur risultando anch'esse non prive di effetti a tal fine. Da qui l'ammissibilità di regole locali sulla riqualificazione urbana e «sociale», sulla promozione di standard di legalità nell'amministrazione, sui profili socio sanitari della sicurezza e via dicendo<sup>46</sup>.

La disposizione impugnata, in quanto rivolta a rafforzare la prevenzione verso soggetti ritenuti vicini al mondo dell'estremismo, sembra porsi in una linea di continuità con quanto previsto dalla legge lombarda n. 17 del 2015, sopra ricordata, secondo cui spetta alla Regione promuovere il «rafforzamento della prevenzione sociale nei confronti (...) dei soggetti a rischio di esposizione ad attività criminose»<sup>47</sup>. E di prevenzione «sociale», quale mo-

<sup>45</sup> Nello stesso modo si esprime la l.r. Veneto 48/2012, dedicata alle «Misure per l'attuazione coordinata delle politiche regionali a favore della prevenzione del crimine organizzato e mafioso, della corruzione nonché per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile». Riferimenti alla prevenzione della criminalità si trovano altresì disseminati nelle frequenti discipline regionali sulla sicurezza urbana (o integrata), che spesso contengono al contempo regole sulla polizia locale, vista in ottica strumentale alla salvaguardia della citata sicurezza. Così, sempre rimanendo in Lombardia, si può ricordare la l.r. 6/2015, il cui art. 34, già citato, prevede la formazione del personale di polizia locale «anche con riferimento (...) alla prevenzione e contrasto dei fenomeni di criminalità organizzata e dei reati di stampo mafioso». Sull'evoluzione delle politiche regionali in materia di sicurezza, cfr. E. LONGO, *Regioni e diritti*, Macerata 2008, 226 ss., nonché A. MUSUMECI, *Sicurezza e ordinamento regionale. Un'analisi comparata della legislazione regionale*, in *www.astrid.eu* 2009.

<sup>46</sup> Cfr. F. CORTESE, *La sicurezza urbana e il potere di ordinanza del Sindaco tra competenze statali e competenze regionali: come districare l'intreccio?*, in questa *Rivista* 2010, 127 ss., nonché B. CARAVITA, *Sicurezza e sicurezze nelle politiche regionali*, in *www.federalismi.it* 2004, 4. Che le «Regioni possano cooperare a tal fine [quello di garantire la pubblica sicurezza] solo mediante misure ricomprese nelle proprie attribuzioni», è stato ribadito di recente in Corte cost. 63/2016, par. 8 del *Diritto*, che, come noto, ha dichiarato l'illegittimità di alcune disposizioni lombarde sul procedimento formativo e sui contenuti dei piani regionali per le attrezzature religiose.

<sup>47</sup> Così l'art. 4, comma 1, lett. a), che ne ragiona all'interno degli interventi di prevenzione primaria, in quanto diretti a «prevenire l'infiltrazione criminale nel territorio regionale» (art. 2, comma 1, lett. a).

dalità di azione pubblica sul territorio idonea a prevenire i fattori prodromici allo sviluppo della criminalità, si è parlato relativamente a misure, che pure sono descritte in termini che paiono consoni al titolo esclusivo statale dell'ordine pubblico. Si allude agli obiettivi dei «patti per l'attuazione della sicurezza urbana», fra i quali la «prevenzione e contrasto dei fenomeni di criminalità diffusa e predatoria», da perseguire mediante «servizi e interventi di prossimità»<sup>48</sup>, in relazione ai quali si è appunto ipotizzato che possano ricadere nell'ambito (non statale) della «prevenzione sociale»<sup>49</sup>. Se non altro, questa potrebbe essere la prospettiva entro cui collocare le «azioni coordinate», nella misura in cui siano orientate, come pure precisa l'art. 6, comma 3, l.r. 24/2017, a supportare, tramite interpreti e traduttori, quegli «organismi» che, in assenza di ulteriore precisazione, potrebbero intendersi come organi dell'amministrazione regionale e locale chiamati ad erogare prestazioni di assistenza sociale, volte ad eliminare o comunque ridurre i fattori di marginalità, rimanendo quindi all'interno del recinto della competenza residuale. Ma anche con riguardo al personale della polizia locale, la prevista azione di prevenzione può rientrare nella generale funzione di controllo del territorio, espressamente attribuita ai relativi servizi, così come istituiti dagli enti locali in Lombardia<sup>50</sup>. D'altronde, il modo con il quale cercare di realizzare il «distacco» dai movimenti eversivi non passa attraverso misure specifiche, potendo allora tradursi in molteplici azioni, anche nel senso di mettere in relazione i soggetti a rischio con altri comparti dell'amministrazione regionale e/o locale (lavoro, salute, servizi sociali, educativi, di mediazione culturale e così via).

Ragionando *a contrario* sulla base delle ipotesi in cui la Corte ha invece ravvisato profili di ordine pubblico nelle scelte regionali, può d'altronde osservarsi che talora è apparso decisivo il riferimento letterale alle funzioni di pubblica sicurezza, ancor più se esercitate «in concorso con le forze di polizia»<sup>51</sup>: utilizzando cioè un linguaggio che difficilmente poteva essere

<sup>48</sup> Tali patti, sottoscritti da prefetto e sindaco, sono previsti dall'art. 5 del d.l. 14/2017.

<sup>49</sup> Così V. ANTONELLI, *La sicurezza* cit., 48 s.

<sup>50</sup> Cfr. art. 2, comma 1, lett. a), l.r. Lombardia 6/2015 per la definizione delle funzioni di polizia locale alla stregua di un insieme di «funzioni rese alla collettività per il controllo del territorio», mentre l'art. 4, comma 1, affida agli enti locali il compito di istituire appositi servizi di polizia, nel rispetto di taluni requisiti strutturali, precisati dalla medesima legge.

<sup>51</sup> Così in Corte cost. 167/2010, in cui ad essere annullata è una norma della Regione Friuli Venezia Giulia, secondo la quale nell'esercizio delle funzioni di pubblica sicurezza previste dalle norme statali, «la polizia locale assume il presidio del territorio tra i suoi compiti primari, al fine di garantire, in concorso con le forze di polizia dello Stato, la sicurezza urbana degli ambiti territoriali di riferimento» (par. 4 del *Diritto*). La norma è illegittima posto che non solo disciplina le modalità di esercizio delle funzioni di pubblica sicurezza da parte della polizia municipale senza



«piegato» in direzione diversa dall'ordine pubblico, con l'annessa competenza statale a dettare le eventuali norme di coordinamento in materia, ai sensi dell'art. 118, comma 3, Cost.<sup>52</sup>. Il che non avviene nel caso in discussione. Dall'altro lato, nel «salvare» normative statali, in quanto fondate sull'art. 117, comma 2, lett. b) Cost., come nel «condannare» misure regionali, in quanto lesive del medesimo disposto, emerge spesso il riferimento a regole su comportamenti specifici, imposti o vietati, la cui violazione concretizza determinate fattispecie penali<sup>53</sup>, mentre l'intervento della legge lombarda è descritto in termini alquanto generici, così da risultare interpretabile in diverse direzioni.

Si tratta di assicurare uno spazio di azione regionale, salvo che, date le espressioni utilizzate, non sia possibile sganciare la norma dalle opzioni

una previsione statale a supporto, ma regola anche «le forme della collaborazione con le forze di polizia dello Stato» (par. 4.1 del *Diritto*). La Corte richiama anche l'orientamento circa l'impossibilità di una disciplina locale unilaterale ed autoritativa di tali forme di collaborazione, ricordando l'art. 118, comma 3, Cost., che pure non era stato evocato quale parametro. Altrettanto dicasi con riguardo a Corte cost. 35/2011, in cui è dichiarata incostituzionale una legge della Basilicata, nella parte in cui prevede che, nell'esercizio di funzioni di pubblica sicurezza, possano essere raggiunte «intese di collaborazione» fra amministrazioni locali, con il risultato di coinvolgere il personale della polizia locale in funzioni di ordine pubblico (par. 3 del *Diritto*).

<sup>52</sup> Circa il modo di intendere questa disposizione e per un'esemplificazione delle varie ipotesi di raccordo Stato-Regioni, cfr. P. BONETTI, *L'allocazione delle funzioni amministrative e le forme di coordinamento per le materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione*, in questa *Rivista* 2002, 1122 ss., e, quanto ai tipi di raccordo, 1152 ss.

<sup>53</sup> Cfr. ad esempio Corte. cost. 428/2004 circa la disciplina statale sulla circolazione stradale, ricondotta (anche) al titolo dell'ordine pubblico, in quanto la violazione delle regole di guida comporta il rischio di commissione di taluni delitti; e 222/2006, che conclude nello stesso senso quanto a norme di protezione dalle aggressioni di razze canine potenzialmente pericolose. Sul versante della legislazione regionale dichiarata lesiva dell'ordine pubblico, si pensi alle norme sui conti correnti dedicati, oggetto delle già richiamate (nella nota 19) decisioni 33/2015 e 35/2012, in cui emerge il nesso con la prevenzione dei reati collegati all'impiego di danaro pubblico. Queste ultime ipotesi, inoltre, evidenziano come il ruolo della normativa statale esistente in un certo settore sia tutt'altro che irrilevante in sede di ricostruzione dei confini della materia, ai fini del giudizio di legittimità. Benché il vizio della legge regionale riguardi l'art. 117 Cost., e non la disciplina statale con cui la competenza difesa è stata esercitata (così Corte cost. 35/2011), il fatto che, in concreto, quest'ultima sussista (trattavasi della l. 136/2010 sulla tracciabilità dei flussi finanziari) e che la regola censurata vi deroghi, appare quanto meno come un indizio che supporta l'accertata lesione di competenza, in quanto si determina un'interferenza con quanto previsto a livello centrale (in questi termini Corte cost. 35/2012). La stessa impostazione si ravvisa nelle pronunce sulle agenzie regionali chiamate a gestire i beni confiscati alle organizzazioni mafiose, di cui alla nota 42. Tale schema risulta invece inapplicabile alla vicenda in esame.

di pubblica sicurezza. Il che peraltro deriva dal noto assunto per cui la dichiarazione di incostituzionalità funge da *extrema ratio*, prevalendo l'istanza conservativa verso gli atti di legislazione, se «adeguabili» alla Costituzione. Pesa forse anche il contesto generale, ovvero il fatto che le discipline regionali formalmente intestate ai profili della sicurezza (urbana o integrata, a seconda delle varie ipotesi) siano diventate ormai una costante, sfuggendo spesso alle impugnative del Governo: con l'effetto di «sconsigliare» uno scrutinio stretto sulle censure che le riguardano, così da evitare decisioni di annullamento che finirebbero per colpire una singola Regione, rimanendo in vigore altrove normative non molto diverse, quanto al modo in cui sono formulate<sup>54</sup>.

Il risultato è quello di un'interpretativa di rigetto che, pur potendo essere argomentata diversamente, appare condivisibile nell'esito, cioè nell'escludere che dalla legge lombarda «derivi una dilatazione delle funzioni tipicamente attribuite alla polizia locale» (par. 4 del *Diritto*), ovvero l'attribuzione di compiti di pubblica sicurezza, al di là, ed oltre, quelli già contemplati dalla legislazione statale<sup>55</sup>.

Certo è che una più accurata stesura dei testi legislativi aiuterebbe a fugare i dubbi interpretativi e le conseguenti questioni di legittimità costituzionale, al pari delle correlate riletture ad opera della Consulta.

<sup>54</sup> L'atteggiamento dello Stato è forse mutato sul punto. Si pensi, ad esempio, alla mancata impugnazione dell'art. 13, comma 7, l.r. Lombardia 6/2015, benché il suo contenuto corrisponda, quasi alla lettera, a quello della norma della Regione Friuli Venezia Giulia oggetto della pronuncia di annullamento 167/2010, citata nella nota 51. Data la politicità del ricorso in via di azione, potrebbe ipotizzarsi che, a distanza di qualche anno, il controllo governativo sulle discipline regionali in tema di sicurezza abbia assunto tratti meno pervasivi, se non altro in relazione al complesso delle regole astrattamente contestabili, probabilmente alla luce dell'importanza che il problema ha assunto presso le comunità locali, quanto meno a livello di percezione del rispettivo livello di insicurezza. Se anche tale ipotesi fosse corretta, non ne deriverebbe ovviamente una sorte di zona franca, qualora un'impugnativa in effetti vi sia, ma forse una maggiore «prudenza» nell'adottare decisioni di annullamento, sempre che il testo non le imponga.

<sup>55</sup> Cfr. il combinato di cui agli artt. 3 e 5, l. 65/1986, circa l'attribuzione di funzioni ausiliarie di pubblica sicurezza agli addetti al servizio di polizia municipale, alle condizioni ivi contemplate.