



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

**Dipartimento di
SCIENZA POLITICHE, GIURIDICHE E STUDI
INTERNAZIONALI**

**Corso di laurea triennale in
DIRITTO DELL'ECONOMIA E GOVERNO DELLE
AMMINISTRAZIONI**

**Tesi di laurea
SICUREZZA INTEGRATA E POLIZIA AMMINISTRATIVA TRA
COMPETENZE REGIONALI SUL PIANO FORMALE E
CONCRETA CAPACITA' DI REGOLAZIONE**

Relatrice

Prof.ssa Paola SANTINELLO

Laureando: Ermanno MUNARI

Matricola: 618524

Anno Accademico 2022/2023

INDICE

Introduzione	5
I Il riparto di funzioni nell'assetto istituzionale italiano	
1. La nascita delle Regioni e il conferimento delle funzioni.....	9
2. La riforma costituzionale del 2001 e il riparto delle competenze.....	12
3. Criteri di flessibilità delle competenze.....	14
II Funzioni della Polizia Locale in Italia	
1. Premessa.....	17
2. Polizia Locale e Polizia Amministrativa.....	19
3. Le funzioni di polizia del Sindaco.....	31
4. Il potere di ordinanza del Sindaco.....	33
III L'ordinamento della Polizia Locale e il rapporto con la sicurezza urbana	
1. Premessa.....	39
2. Le competenze della Regione.....	41
3. Le competenze dei comuni.....	43
4. L'attuazione dell' art. 118 della Costituzione.....	43
IV Il caso Veneto	
1. Premessa.....	51
2. La l.r. 34/2019 e la sentenza della Corte costituzionale n. 36/2020.....	53
3. La l.r. 24/2020 e la sentenza della Corte costituzionale n. 76/2021.....	57
Conclusioni	65
Bibliografia	71
Sitografia	75

INTRODUZIONE

Le problematiche relative alla sicurezza degli individui di una comunità sono da sempre motivo catalizzante per quanto riguarda l'elaborazione di strutture sociali sempre più complesse, in adeguamento al mutamento del significato inteso di sicurezza avutosi nel corso della storia.

In effetti già al tempo dei romani si poteva riscontrare la più elementare delle bipartizioni considerando che l'apparato militare dell'Impero prevedeva, accanto ai contingenti deputati alla conquista di nuovi territori e alla difesa dei confini da aggressioni esterne, anche i Cohortes Vigilium, con a capo il Praefectum Vigilium, incaricati di mantenere l'ordine all'interno delle mura della città svolgendo, qualora necessario, anche mansioni anti incendio¹. La funzione di protezione da attacchi esterni rimase tuttavia per lungo tempo quella preminente per quanto attiene al concetto di sicurezza, ma la situazione mutò radicalmente con l'avvento dello stato moderno, a partire dal del XV secolo, con la conseguente necessità di trovare una collocazione giuridica all'uso della forza nei confronti degli appartenenti alla stessa comunità politica.

In tale ambito si fecero strada le teorie utilitaristiche formulate da filosofi quali Hobbes, Locke e Rousseau in ragione delle quali l'uso monopolistico della forza sarebbe corollario di un contratto sociale tra gli appartenenti alla comunità che individua lo Stato quale depositario dei diritti naturali (Hobbes) o garante degli stessi (Locke) realizzato allo scopo di superare la dimensione conflittuale umana in vigenza della quale permane una situazione di insicurezza generale che impedisce lo sviluppo della società nel suo complesso.

Con il divenire dell'assetto liberale sarà Weber nel corso del XX secolo ad aggiungere il tassello mancante, intuendo che l'uso della forza, per poter assolvere efficacemente la funzione di produrre sicurezza, deve essere demandato ad un soggetto che goda della legittimazione della comunità la quale deve anche dividerne le modalità di azione².

¹ <https://ameleguardie.wordpress.com/storia-della-polizia-locale/>

² TEBALDI M., *Le politiche di sicurezza nelle democrazie contemporanee , tra governamenti e governance*, SINAPPSI- Connessioni tra ricerca e politiche pubbliche, Anno X n. 2/2020.

Per quanto attiene ai corpi di polizia propriamente detti, quali incaricati di mantenere l'ordine e la sicurezza interni ai confini, il primo in Inghilterra viene costituito a Londra nel 1828 da sir Robert Peel il quale dà vita alla Polizia Metropolitana, successivamente, nel 1829, denominata Scotland Yard ³, mentre, per quanto riguarda l'Italia, nel 1814 viene fondata l'Arma dei Carabinieri e di seguito, nel 1852, il corpo delle guardie di Pubblica Sicurezza ⁴.

Successivamente alla digressione autoritaria attraversata dal nostro Paese col ventennio fascista e il riassetto politico risultato della scelta repubblicana conseguente al referendum del 1946, che non ha tuttavia intaccato in profondità l'assetto della PS, una riforma generale del comparto sicurezza perviene con la L. 121/81 istitutiva delle Forze di Polizia ad ordinamento civile.

In questi anni si passa peraltro da una modalità operativa che si potrebbe definire mirata, nella quale l'autorità di PS viene attivata e agisce nel momento in cui si presentano disordini o si verificano illeciti, ad una che prevede un controllo generale sistemico del territorio a scopo dissuasivo e di prevenzione, attività nella quale lo Stato si riserva un ruolo esclusivo.

Con i successi riportati in campo giudiziario nel contrasto alle associazioni di stampo mafioso, cominciano a declinarsi significati diversi del concetto di sicurezza tanto che si inizia a considerare come lesivi della stessa anche fenomeni che in principio venivano avvicinati alla microcriminalità o nientemeno maleducazione, ma che incidono negativamente sul percepito di sicurezza del cittadino già inficiato da mutamenti delle abitudini correlati alla crescita esponenziale del fenomeno migratorio che porta al contatto con persone di culture e abitudini diverse.

La situazione sopradescritta risente altresì della riduzione degli ammortizzatori sociali avvenuta nel periodo, fatto che ha determinato alla commissione di illeciti un numero maggiore di persone che da essi traevano un sostentamento di sopravvivenza.

Il cittadino rivolge pertanto la sua istanza di sicurezza alle autorità ad essa

³ TROPEA G., *Dalla Corte Costituzionale un netto stop al neighbourhood in salsa veneta*
– www.lacostituzione.info

⁴ https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stamp/ notizie/polizia/0911_2007_09_28_app_celebrazioni_san_michele.html

deputate e in un contesto che, a seguito dell'approvazione della L.81/93 e della L. Cost. 1/99, vede l'elezione diretta rispettivamente del Sindaco e del Presidente della Regione, anche queste figure rivendicano uno spazio di coinvolgimento decisionale nella definizione delle politiche mirate alla tutela dei membri della comunità.

Queste interazioni istituzionali vedono la nascita dei primi patti per la legalità, accordi informali tra autorità locali e rappresentanti dello Stato, in special modo il Prefetto, talché il problema della sicurezza viene affrontato tanto dal punto di vista delle azioni repressive di polizia (sicurezza in senso stretto), quanto dal punto di vista della prevenzione attraverso l'implementazione di condizioni socio economiche e culturali idonee a indurre una mentalità di legalità, di valori comunitari e senso di appartenenza ⁵.

Queste forme di collaborazione dal basso, nelle quali è già visibile un embrione del moderno concetto di sicurezza integrata, si evolveranno successivamente nell'adozione di forme pattizie propriamente qualificate come i Piani di Controllo del Territorio (L.203/91 e L. 128/01), il protocollo per la sicurezza del territorio (ANCI Min Int. Del 20/03/2007) passando poi per i Patti per la Sicurezza (L125/08) e relativo DM del 05/08/2008 per terminare con le ultime disposizioni in materia (L.47/2017) ⁶.

In seguito alla riforma attuata con L. Cost. 3/2001, il riparto di competenze ivi stabilito, soprattutto in ambito di materie concorrenti, ha portato ad una definizione delle giurisdizioni in capo ai singoli attori con confini molto sfumati, con ciò importando frequenti situazioni conflittuali tra governo centrale e regioni e conseguente sistematico ricorso alla Corte Costituzionale con l'apparente scopo di "mantenere le posizioni", riservandosi il più ampio spazio di autonomia in tema di sicurezza, più che delineare un riparto di ruoli che determini la massima efficacia operativa sul campo.

Il presente contributo intende evidenziare quanto sopra descritto

⁵ SEMPREVIVA M. e TROMBETTA G., *La sicurezza urbana e la sicurezza integrata. Luci e ombre di due recenti categorie*, in *Federalismi*, anno 2022

⁶ TATI E., *Una nuova epoca per la sicurezza urbana? Verso la tipizzazione dei patti tra sindaco e prefetto e delle ordinanze contingibili e urgenti*.
<https://www.aipda.it/wp-content/uploads/2018/09/Paper20171014133046.pdf>

proponendo un'alternativa nel riparto delle competenze che sia reale, scevra da condizionamenti politici e guardi altresì solo al concreto superamento delle criticità di un sistema scarsamente efficace e per nulla efficiente.

CAPITOLO I

IL RIPARTO DI FUNZIONI E L'ASSETTO ISTITUZIONALE ITALIANO

1. La nascita delle Regioni e il conferimento delle funzioni

Già nell'Italia preunitaria era possibile distinguere una prima forma di superamento della divisione in Province e Comuni, individuata dallo Statuto Albertino, in quanto sul territorio erano state previste per fini statistici delle partizioni più ampie denominate compartimenti.

Il tema relativo alle regioni tuttavia si ripropone con maggiore peso successivamente all'unificazione allorché deve essere deciso l'assetto amministrativo dello Stato appena formatosi scegliendo tra una corrente politica che promuove la suddivisione del territorio in regioni e un'altra che vede invece una disposizione unitaria. Nonostante la presentazione di due disegni di legge a firma del ministro Marco Minghetti, il regionalismo non troverà appoggio politico in Parlamento in quanto ritenuto contrario agli obiettivi di centralizzazione e armonizzazione del sistema amministrativo, che porteranno all'adozione della L. 2248/1865, nonché pericoloso per l'unificazione appena raggiunta.

Questa visione muta radicalmente col pensiero di Don Sturzo che nel congresso del PPI tenutosi a Venezia nel 1921, propone un modello regionale fondato su enti dotati di un ruolo giuridico, rappresentativi, con poteri sia amministrativi che legislativi ⁷.

L'avvento del fascismo arresterà completamente questo processo transitorio che riprenderà successivamente alla fine della seconda guerra mondiale allorquando, in seno all'Assemblea Costituente, avviene il confronto tra due diverse accezioni di regionalismo, una, quella dei partiti di centro, favorevole - sia per contrapposizione ai dettami del depresso regime fascista sia allo scopo di limitare le spinte secessioniste provenienti da alcune aree - alla creazione di enti politici, l'altra, quella dell'area di sinistra, contraria in quanto tale concezione veniva ritenuta pericolosa per l'unità della neonata Repubblica italiana ⁸.

⁷ <https://www.treccani.it/enciclopedia/l-esperienza-degli-statuti-regionali%28-L%27Italia-e-le-sue-Regioni%29/>

⁸ DESIDERI C., *Se le regioni italiane abbiano un fondamento territoriale e quale sia*, Pubb. 09/2012 - www.issirfa.cnr.it

In sede costituente venne pertanto stabilito un assetto compatibile con un'idea di regione come entità politico – giuridica autonoma anche se, nonostante le disposizioni della L. Scelba n. 62/53, fino al 1970 non ci saranno evoluzioni in quanto le lacune del titolo V della Costituzione (Salvemini qualificherà la relativa disciplina un “vaso vuoto con sopra la targhetta di Regione”) (9) permettono ai partiti politici dell'epoca di congelare la concreta attuazione del regionalismo per un contrasto, ancorché a parti invertite. In effetti la sinistra italiana, inizialmente esclusa dal governo a causa dell'acutizzarsi della contrapposizione mondiale tra il blocco Occidentale e i paesi del Patto di Varsavia, vede ora nella regione un luogo dove creare degli ambiti politici autonomi e diversificati rispetto al potere centrale, ipotesi invece aborrita dalla DC grazie all'ampio consenso di cui il partito gode in quel momento storico.

La situazione muta nel 1970, in seguito al ritorno della sinistra nel panorama politico italiano e al conseguente venir meno di quella complessa rete di interazioni politiche inizialmente necessarie per la tenuta dello Stato, periodo nel quale vedono la luce tre disposizioni normative, quali la L. 108/1968 (*norme per l'elezione dei consigli regionali delle regioni a statuto normale*), la L.281/70 (*provvedimenti finanziari per l'attuazione dell'ordinamento regionale e delega legislativa al governo per il passaggio delle funzioni e del personale statale alle regioni nelle materie di loro competenza ex art. 117, 1° co., Cost.*) e la L. 1084/70 (*provvedimenti finanziari per l'attuazione delle regioni a statuto ordinario*).

In ragione delle deleghe contenute nelle predette leggi viene operato il concreto trasferimento delle funzioni attraverso l'adozione di vari decreti del Presidente della Repubblica (11 in tutto) che vedono il conferimento alla regione di un insieme eterogeneo di competenze che vanno dagli enti di beneficenza e solidarietà, alla formazione professionale passando per la gestione dell'agricoltura e attività di difesa del suolo ad essa correlate, solo per citarne alcune.

Questa configurazione evidenziava tuttavia delle criticità, in primis la frammentazione delle funzioni che da essa scaturiva, in quanto lo Stato per ciascun ambito si riservava dei tratti di competenze nonché un generale potere di indirizzo e coordinamento, in contrasto con i criteri di delega contenuti nelle norme

sopraindicate che prescrivevano invece un trasferimento “*per settori organici di materie*”⁹.

Le aspre critiche operate alla predetta riforma soprattutto dagli amministratori

locali portarono all’adozione della legge 382/75 e, in attuazione delle deleghe in essa contenute, del DPR 616/77, provvedimenti che rappresentarono il primo riconoscimento formale del ruolo delle Regioni¹⁰.

La svolta in termini di competenze arrivò tuttavia negli anni 90’ dapprima con l’adozione della L.142/90 contenente una sommaria individuazione delle funzioni fondamentali attribuibili alle autonomie locali, un primo discrimine che ne riconosceva il ruolo con riguardo alle funzioni fondamentali sulle quali era necessario articolare eventuali altri processi devolutivi, e successivamente con la L. 59/97 (cd. Bassanini), e il collegato decreto attuativo D.lgs 112/98, che realizzeranno il massimo trasferimento di funzioni amministrative attuabile per legge ordinaria (cd. federalismo a Costituzione invariata).

Il decentramento come sopra inteso ha visto l’assegnazione agli enti locali di un insieme di uffici abbastanza variegati ma riconducibili a quattro macro settori come di seguito riportati¹¹:

- sviluppo economico e attività produttive;
- territorio, ambiente e infrastrutture;
- servizi alla persona e alla comunità;
- polizia amministrativa regionale e locale e regime autorizzatorio.

La riforma del federalismo amministrativo si reggeva su principi fondati sui valori di sussidiarietà, in senso sia verticale, sia orizzontale, funzionalità, articolata nei principi di efficacia ed economicità ed in quelli di adeguatezza e di differenziazione e infine la responsabilità comprendete anche unicità ed

⁹ STRAZZA M. – *La nascita delle Regioni ordinarie*
<http://win.storiain.net/arret/num143/artic4.asp>

¹⁰ CLEMENTI F. – *L’esperienza degli statuti regionali*, L’Italia e le sue Regioni 2015
<https://www.treccani.it/enciclopedia/l-esperienza-degli-statuti-regionali%28L%27Italia-e-le-sue-Regioni%29>

¹¹ Articolo-5-della-costituzione, <https://www.altalex.com/guide/>

identificabilità. Essa vedeva un riparto di funzioni differenziato rispetto allo schema precedente talchè una modifica sulle competenze di un ente riverberava a cascata su altri soggetti dell'ordinamento ragion per cui la concreta attuazione vide l'adozione di provvedimenti normativi eterogenei comprendenti leggi statali, leggi regionali, regolamenti e DPCM per l'adeguamento delle strutture coinvolte nelle riforme.

2. La riforma costituzionale del 2001 e il riparto delle competenze

Con l'approvazione della L.Cost. n 1/99 che modifica radicalmente tanto la forma di governo che i contenuti dello Statuto delle regioni, inizia un processo di riforma che troverà la sua massima espressione con la riscrittura del Titolo V ad opera della L.Cost. 3/2001.

Con il predetto dettato normativo viene abbandonato il parallelismo tra le funzioni amministrative che secondo la nuova formulazione dell'art. 118 appartengono ai comuni, fatta salva la deroga prevista per assicurarne l'esercizio unitario, e le funzioni legislative che sono ora assegnate allo Stato e alle Regioni secondo il riparto contenuto nell'art. 117 come di seguito riportato:

“La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

- a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;*
- b) immigrazione;*
- c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;*
- d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;*
- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici^[26]; perequazione delle risorse finanziarie;*
- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;*
- g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;*
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;*
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;*
- l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;*

- m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;*
- n) norme generali sull'istruzione;*
- o) previdenza sociale;*
- p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;*
- q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;*
- r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;*
- s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.*

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.

Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.

Come è evidente, differentemente dalla precedente formulazione nella quale venivano puntualmente elencate le materie di competenza regionale, ora il legislatore ha invertito il criterio di determinazione individuando quelle esclusivamente statali e quelle in regime di concorrenza Stato Regione (per le quali spetta al primo la determinazione dei principi mentre alla seconda la disciplina di dettaglio) lasciando tutto il rimanente alla normativa regionale ¹².

Tuttavia quella che nelle intenzioni del legislatore doveva essere una netta separazione delle materie oggetto di disciplina, in questo contesto inasprisce invece la già problematica controversia afferente alla determinazione dei confini di competenza tra lo Stato e la Regione, in quanto determinate funzioni abbracciano una pluralità di materie che non sempre fanno capo ad uno stesso organo legislativo.

Ancora più spinosa diventa la questione in merito alle materie concorrenti per le quali alle predette incertezze si aggiunge l'impossibilità di definire in modo inequivocabile i fondamenti caratterizzanti una norma di dettaglio e una di principio cosicché la distinzione tra esse sia inoppugnabile..

Tale disputa, emersa immediatamente all'atto dell'iniziale trasferimento di funzioni, ha visto la Corte Costituzionale in primo piano nel definire i criteri decisionali. Detti principi sono progressivamente mutati rendendo flessibile la ripartizione in parola così da conformarla all'evoluzione storica e sociologica del Paese ¹³.

3. Criteri di flessibilità delle competenze

In ordine alla necessità di risolvere i frequenti contrasti tra attori istituzionali,

¹² VIPIANA PERPETUA P.M., *Osservazioni sul cosiddetto federalismo amministrativo nella sua evoluzione e nei suoi sviluppi*, Rivista 2/2011.

https://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/Rivista_2_2011/Perpetua.pdf

¹³ PICARONE A., *Le materie trasversali tra problematiche interpretative e riforme mancate*, Astrid Rassegna n. 8/2017,

<https://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2017/05/Le-materie-trasversali-tra-problematiche-interpretative-e-riforme-mancate.pdf>

come accennato poco sopra la Consulta ha elaborato una serie di elementi di flessibilità rispetto al riparto individuato dalla norma.

Il primo riguarda le materie che pur ricomprese nell'alveo di quelle statali, per la loro natura invadono anche sfere di competenza regionali, chiamate infatti trasversali o non-materie (sentenza 402/02) individuate dalla Corte come segue:

- tutela della concorrenza
- tutela dell'ambiente e dell'ecosistema
- la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili
- armonizzazione dei bilanci pubblici

Per le suindicate funzioni il criterio di scelta si fonda non già sulla materia in sé, quanto sull'aspetto finalistico ed in funzione di questo viene operato l'effetto "espansivo" dettato dalla necessità di operare una disciplina d'insieme.

Il secondo criterio di flessibilità riguarda invece la concorrenza di competenze rinvenibile in caso di interferenza tra norme statali e altre di competenza concorrente o residuale. Come evidenziato nella nota sentenza n. 50 del 2005, in tali casi "può parlarsi di concorrenza di competenze e non di competenza ripartita o concorrente. Per la composizione di siffatte interferenze la Costituzione non prevede espressamente un criterio ed è quindi necessaria l'adozione di principi diversi".

In queste circostanze la risoluzione della controversia viene individuata nel principio di prevalenza, per il quale la competenza viene avocata dall'organo legislativo titolare della funzione che nel complesso delle disposizioni coinvolte risulta essere quella maggiormente pervasiva rispetto al fenomeno da disciplinare (in questo senso sentenze n. 114 del 2017, n.44 del 2014, n. 118 del 2013, n. 334 del 2010, n. 237 del 2009).

Qualora "l'intreccio sia inestricabile tramite il principio di prevalenza" (vedasi pronuncia n. 35/2021), che sottende un'applicazione alternativa ad esso, la risoluzione delle antinomie determinate dalla concorrenza delle competenze viene ricercata in un secondo canone, più flessibile rispetto a quello sopradescritto, per il quale è da attuarsi un principio di leale collaborazione nei rapporti tra attori

istituzionali che “per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni” (così varie sentenze da ultimo n. 71/2018).

Le caratteristiche che rendono detto principio estremamente duttile, importano un’ intrinseca indeterminatezza degli ambiti di applicazione ad esso ascrivibili e la Corte ha pertanto imposto la predisposizione di strumenti di concertazione istituzionale (ad esempio la Conferenza Stato - Regioni) per impedire una compressione delle prerogative di un attore rispetto ad un altro e dove “si sviluppa il confronto tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica, in esito al quale si individuano soluzioni concordate di questioni controverse locali”, specificando ulteriormente che «il principio di leale collaborazione deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni: la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti. La genericità di questo parametro, se utile per i motivi sopra esposti, richiede tuttavia continue precisazioni e concretizzazioni. Queste possono essere di natura legislativa, amministrativa o giurisdizionale» (così sentenza n. 31/2006).

L’ultima metodologia di derivazione giurisprudenziale applicata nell’attribuzione di competenze dispositive afferisce il principio della cosiddetta attrazione in sussidiarietà, il quale trova il suo fondamento nell’art. 118 della Costituzione.

La norma in parola, esplicativa dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione i quali ispirano l’azione della Pubblica Amministrazione, stabilisce che “le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”.

Come indicato, quindi, qualora l’erogazione di un determinato tipo di servizio richieda, a motivo della sua estensione, un coordinamento a livello di area più vasta, esso può essere attribuito ad un soggetto istituzionale diverso da quello previsto, avente competenza territorialmente più estesa. In ragione di quanto esposto e in ottemperanza al principio di legalità formale, lo spostamento della

funzione amministrativa determinerebbe anche il conferimento al nuovo titolare del potere normativo ad essa collegato. Il principio è stato formulato per la prima volta dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 303/2003, la quale tuttavia, attesa l'ampia portata discrezionale ad esso correlata, nella pronuncia n. 6/2004, concernente la produzione e il trasporto dell'energia, ha elencato una serie di prescrizioni che debbono essere soddisfatte perché sia consentita l'applicazione del "principio di sussidiarietà ascendente" sancendo che la differente allocazione del potere legislativo deve essere supportata da una disciplina coerente ossia che si limiti al necessario per il perseguimento degli obiettivi di regolazione e che preveda procedure di leale cooperazione e strumenti adeguati di coordinamento che consentano di l'intervento degli organi istituzionali titolari della funzioni temporaneamente comprese ¹⁴.

L'applicazione concreta dei principi sopra elencati, risoltasi sistematicamente con un'espansione dei poteri dello Stato a discapito delle prerogative regionali, ha reso di fatto il sistema nel suo complesso una rivisitazione del parametro relativo alla salvaguardia dell'interesse nazionale che ante riforma del 2001 permetteva caducazioni delle funzioni regionali operate attraverso la tecnica del ritaglio delle competenze ¹⁵.

In tempi recenti l'orientamento della Corte sembra essere mutato verso un'applicazione sistematica del criterio di prevalenza in modo tuttavia svincolato dal parametro della leale collaborazione nel senso che l'individuazione dell'interesse afferente alla ratio della norma non determina più un bilanciamento di poteri di indirizzo e di dettaglio ma attrae l'intera competenza all'organo deputato a disciplinarla ¹⁶.

Assistiamo pertanto ad un processo inverso rispetto a quello intrapreso con la sentenza 303/2003 con una ri-materializzazione delle funzioni appannaggio dello Stato che consente un'espansione potenzialmente indefinita nella sfera regionale, anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale, senza il minimo imbarazzo

¹⁴ *Riparto delle competenze legislative* - https://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/ID0002.pdf?_1692972632314

¹⁵ *La ripartizione per materie dell'art.117 della Costituzione: problemi interpretativi*, <https://leg16.camera.it/561?appro=904>

¹⁶ BIN R., *Prevalenza senza criterio. Nota alla sent. 411/2008*, Le Regioni 2009 https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/giurispresenza/2008/0038_nota_411_2008_bin.pdf

ermeneutico nella limitazione di materie di loro esclusiva competenza ¹⁷ (vedasi da ultimo la sentenza n. 166/2019 con la quale attraverso il richiamo alla materia trasversale della concorrenza sono state dichiarate incostituzionali norme della Regione Sardegna relative alla costituzione delle stazioni appaltanti relativamente all'affido dei lavori pubblici) .

¹⁷ BENELLI F. - BIN R., *Prevalenza e "rimaterializzazione delle materie": scacco matto alle Regioni*, Le Regioni 2009.

CAPITOLO II

LE FUNZIONI DELLA POLIZIA LOCALE IN ITALIA

1. Premessa

La parola polizia trova origine etimologica nel termine politia utilizzato nell'antica Grecia per indicare la "costituzione politica" e tale significato rimane immutato per tutto il Medioevo e fino al XV° secolo durante il quale, dapprima in Francia e in Germania, questa locuzione comincia ad essere accostata a funzioni attinenti all'ordine pubblico e alla pubblica sicurezza, e ad essa vengono affidati il controllo della criminalità e, soprattutto in Germania, svariati compiti amministrativi quali quelli relativi ad igiene e sanità, controllo degli stranieri, moralità pubblica, transazioni commerciali¹⁸. Con l'avvento dell'industrializzazione e della conseguente urbanizzazione l'espressione "polizia" assume il significato attuale¹⁹.

Come attività di polizia in generale si intendono tutte le azioni aventi quale obiettivo il perseguimento dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza, poste in essere dallo Stato e dagli enti deputati al fine di favorire la pacifica convivenza e il conseguente ideale contesto per lo sviluppo economico e sociale, consistenti secondo Zanobini, in *"attività della pubblica amministrazione diretta ad attuare in via amministrativa (e indipendentemente dalle eventuali sanzioni penali) le limitazioni che dalla legge sono imposte alla libertà dei singoli nell'interesse superiore della conservazione dell'ordine, della sicurezza generale, della pace sociale e di qualunque altro bene tutelato con disposizione penale"*.

Branche diverse all'interno del predetto servizio vengono individuate in ragione degli scopi prefissi e della scala territoriale nella quale vengono esperite le funzioni. In ragione del primo criterio può essere distinta la polizia di sicurezza da quella giudiziaria e amministrativa, mentre l'estensione territoriale dell'operato differenzia una polizia generale da una locale, la prima deputata principalmente alla cura degli interessi dello Stato, la seconda preposta all'esercizio delle funzioni

¹⁸ BIANCONI G, ZIZI M., *Polizia, un'istituzione a servizio dell'ordine pubblico* - <https://www.treccani.it/enciclopedia/polizia>

¹⁹ ZANOBINI G., SORRENTINO U. - *Polizia*, <https://www.treccani.it/enciclopedia/polizia>

all'interno dei confini dell'ente di appartenenza oltre il quale i provvedimenti adottati decadono in quanto viziati da incompetenza assoluta.

Per quanto concerne la pubblica sicurezza, essa attiene ad un'attività di polizia con mansioni afferenti alla prevenzione di comportamenti considerati contrari ai fini perseguiti dallo Stato, attuata in modo da evitare conseguenze dannose o pericolose derivanti dall'attività dei singoli svolta in modo incontrollato. Più precisamente Sandulli delimita il concetto circoscrivendolo *“all'attività esercitata dall'autorità di pubblica sicurezza e volta a garantire la preservazione dell'ordine pubblico, la sicurezza personale dei singoli componenti del corpo sociale, la loro incolumità nonché l'integrità dei diritti patrimoniali”*.

I precetti sopraindicati sono trasfusi sul dispositivo istitutivo, o meglio di riforma, della pubblica sicurezza nello Stato italiano, rappresentato dalla L. 121/81 che contiene tutte le indicazioni su attori, compiti istituzionali e ruoli relativi alla gestione della pubblica sicurezza. Da essa si desume che le azioni attuate si riassumono in attività di osservazione, prevenzione e repressione relativamente ai comportamenti dei singoli nello svolgimento di specifiche attività che, sulla base dei dettami contenuti nel Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (R.D. 773/31) e del relativo regolamento di attuazione (R.D. 635/40) nonché degli altri dispositivi, sono soggette a prescrizioni in quanto considerate dall'ordinamento potenzialmente pericolose. Come suindicato, in ragione del rischio intrinseco, le attività in parola sono soggette a disciplina ed essa viene attuata sia dal punto di vista oggettivo, attraverso l'imposizione di comandi, divieti e ordini impartiti ai responsabili, sia sotto il profilo soggettivo, mediante la verifica sistematica sugli individui, con riguardo tanto al possesso dei requisiti necessari quanto alla sussistenza di pregressi personali che facciano presumere l'opportunità di limitarne la libertà personale o prevedere altre forme di controllo più pervasive ²⁰.

Per contrasto, i compiti istituzionali della polizia giudiziaria sono da considerarsi sostanzialmente repressivi in quanto azionati successivamente alla commissione di un fatto reato e si concreta con la ricerca degli autori, la

²⁰ Manuale Simone XXIV Edizione, *Esselibri* – pag. 576 - 579

rassicurazione delle fonti di prova e soprattutto impedendo che l'azione criminosa venga portata ad ulteriori conseguenze ²¹.

Per quanto attiene invece la polizia amministrativa (intesa in senso stretto) il discorso risulta più complesso in quanto col trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato agli enti locali, dapprima con D.P.R. 616/77 (2° regionalizzazione) e in seguito con l'emanazione del D.Lgs 112/98, in attuazione della delega contenuta nella legge Bassanini (59/97), questo tipo di attività non è più da considerarsi autonoma ma strettamente correlata all'amministrazione attiva.

2. Polizia Locale e Polizia Amministrativa

La polizia locale, pur con i predetti limiti territoriali è investita di una serie molto ampia di funzioni puntualmente riportate all'art. 5 delle L. 65/86 a tenore del quale “ *Il personale che svolge servizio di polizia municipale, nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza e nei limiti delle proprie attribuzioni, esercita anche:*

a) funzioni di polizia giudiziaria, rivestendo a tal fine la qualita' di agente di polizia giudiziaria, riferita agli operatori, o di ufficiale di polizia giudiziaria, riferita ai responsabili del servizio o del Corpo e agli addetti al coordinamento e al controllo,

ai sensi dell'articolo 221, terzo comma, del codice di procedura penale;

b) servizio di polizia stradale, ai sensi dell'articolo 137 del testo unico delle norme sulla circolazione stradale approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1959, n. 393;

c) funzioni ausiliarie di pubblica sicurezza ai sensi dell'articolo 3 della presente legge.

2. A tal fine il prefetto conferisce al suddetto personale, previa comunicazione del sindaco, la qualita' di agente di pubblica sicurezza, dopo aver accertato il possesso dei seguenti requisiti:

a) godimento dei diritti civili e politici;

b) non aver subito condanna a pena detentiva per delitto non colposo o non essere stato sottoposto a misura di prevenzione;

²¹ Art 55 Codice di Procedura Penale

c) non essere stato espulso dalle Forze armate o dai Corpi militarmente organizzati o destituito dai pubblici uffici.

3. Il prefetto, sentito il sindaco, dichiara la perdita della qualità di agente di pubblica sicurezza qualora accerti il venir meno di alcuno dei suddetti requisiti.

4. Nell'esercizio delle funzioni di agente e di ufficiale di polizia giudiziaria e di agente di pubblica sicurezza, il personale di cui sopra, messo a disposizione dal sindaco, dipende operativamente dalla competente autorità giudiziaria o di pubblica

sicurezza nel rispetto di eventuali intese fra le dette autorità e il sindaco.

5. Gli addetti al servizio di polizia municipale ai quali è conferita la qualità di agente di pubblica sicurezza possono, previa deliberazione in tal senso del consiglio comunale, portare, senza licenza, le armi, di cui possono essere dotati in relazione al tipo di servizio nei termini e nelle modalità previsti dai rispettivi regolamenti, anche fuori dal servizio, purché nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza e nei casi di cui all'articolo 4. Tali modalità e casi sono stabiliti, in via generale, con apposito regolamento approvato con decreto del Ministro dell'interno, sentita l'Associazione nazionale dei comuni d'Italia. Detto regolamento stabilisce anche la tipologia, il numero delle armi in dotazione e l'accesso ai poligoni di tiro per l'addestramento al loro uso.”

Queste prerogative trovano per altro riscontro nelle singole disposizioni che disciplinano le materie sopraindicate, cosicché l'art. 57 del Codice di procedura penale rubricato “agenti e ufficiali di polizia giudiziaria”, contiene una serie di figure istituzionali alle quali l'ordinamento conferisce le qualifiche in parola nello specifico indicando quali agenti di polizia giudiziaria “*i carabinieri, le guardie di finanza, gli agenti di custodia, le guardie forestali e, nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza, le guardie delle province e dei comuni quando sono in servizio*”.

Come si evince dal dettato normativo ai limiti indicati in precedenza parrebbe aggiungersene uno temporale nel senso che l'esercizio delle funzioni *de-quo* sarebbe subordinato al fatto che l'operatore sia in servizio, ma ciò è stato oggetto di dibattito per l'antinomia che emerge nel raffronto con il soprannominato

art. 5 il quale conferisce tale funzione senza vincoli in tal senso. Dopo alcune pronunce contrastanti sull'argomento (in tal senso Cassazione penale sentenza n. 8281/95, Tribunale di Forlì – sentenza 238/08, poi ribaltata dalla Corte di Appello di Bologna con la sentenza n. 832/2009), escluso a priori che la potestà possa essere estesa con legge regionale in considerazione dell'art. 117 Cost (così Corte Costituzionale 313/2003), la dicotomia normativa è stata risolta attraverso un percorso esegetico che ha portato un significato al termine “servizio”, riferendolo non già al fatto che l'agente stia effettivamente svolgendo attività di polizia in un dato momento, quanto alla circostanza che lo stesso presti la sua attività continuativamente presso il corpo di polizia locale ²².

Anche il vincolo ricavabile da una rigida lettura dell'art. 5 - che vedrebbe le funzioni di polizia giudiziaria legittimamente esercitate dagli agenti della locale unicamente qualora le fattispecie di reato integrate importino la lesione di interessi attribuiti alla cura dell'ente da cui dipendono è stato smentito dalla giurisprudenza della Suprema Corte la quale con pronuncia n. 31930 del 30/08/2022, con il richiamo alla n. 1193/94 in essa contenuto, ha dichiarato inammissibile un ricorso avverso un sequestro probatorio operato dalla polizia locale presentato perché esorbitante le attribuzioni della stessa, statuendo che *“costituisce insegnamento risalente, ma mai messo in discussione, quello secondo cui, ai sensi dell'art. 5 legge 7 marzo 1986, n. 65 e dell'art. 57, comma secondo, lett. b) cod. proc. pen. la qualità di agenti di polizia giudiziaria è espressamente attribuita alle guardie dei comuni, alle quali è riconosciuto il potere di intervento nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza e nei limiti delle proprie attribuzioni, tra le quali rientra lo svolgimento di funzioni attinenti all'accertamento di reati di qualsiasi genere, che si siano verificati in loro presenza, e che richiedano un pronto intervento anche al fine di acquisizione probatoria”*.

Per quanto concerne invece le funzioni di pubblica sicurezza, le stesse sono da considerarsi come meramente ausiliarie rispetto a quelle esercitate dai Corpi di cui alla L. 121/81, tanto che la relativa qualifica non sorge in capo al soggetto in modo automatico all'atto della stipula del contratto di lavoro, come avviene invece

²² TERRACCIANO U.- *Polizia Locale: la qualifica di polizia giudiziaria non è limitata all'orario di servizio, ma dalle attribuzioni funzionali*, Il Centauro n. 179 - http://www.asaps.it/downloads/files/ART_PAG_16_CENT_179.pdf

per la polizia giudiziaria, ma viene conferita a posteriori dal Prefetto a seguito di espressa richiesta del Sindaco del comune di appartenenza e previa verifica dei requisiti indicati all'art. 5 della L. 65/86. Anche in ambito operativo gli agenti di polizia locale vengono dispiegati in servizi di ordine pubblico unicamente su richiesta rivolta dalle competenti autorità direttamente al Sindaco.

Se nelle funzioni appena descritte la polizia locale ha un ruolo abbastanza marginale, essa trova invece piena operatività relativamente alla gestione delle attività di polizia amministrativa in senso stretto, ampliate a seguito del progressivo decentramento amministrativo poco sopra descritto e del preciso riconoscimento operato dal D.Lgs n.112/98 che all'art. 158 c.1 assegna agli enti locali le funzioni di polizia amministrativa nelle materie ad essi conferite o delegate, mentre al successivo articolo 159 c.1 stabilisce che le attività di polizia amministrativa regionale e locale *“concernono le misure dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati ai soggetti giuridici ed alle cose nello svolgimento di attività relative alle materie nelle quali vengono esercitate le competenze, anche delegate, delle regioni e degli enti locali, senza che ne risultino lesi o messi in pericolo i beni e gli interessi tutelati in funzione dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica”*.

Per quanto attiene alla esatta individuazione delle summenzionate competenze, essa è stata demandata a vari provvedimenti in successione cronologica che hanno previsto sia l'assegnazione di funzioni proprie, che il conferimento di deleghe per l'espletamento di compiti attribuiti ad altri soggetti istituzionali in attuazione del principio di sussidiarietà contenuto nell'art. 118 Cost., che prevede l'attribuzione delle funzioni al Comune quale ente territoriale più vicino al cittadino.

Le norme in parola possono essere riassunte come di seguito:

-art. 13 del T.U.E.L. assegna all'ente comunale le funzioni relative alla persona, al governo del territorio e allo sviluppo delle attività produttive.

-art. 19 della L. 135/2012 attributiva delle seguenti competenze: *a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;*
b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;

- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
- g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'[articolo 118, quarto comma, della Costituzione](#);
- h) edilizia scolastica, per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale;
- l-bis) i servizi in materia statistica"*
- art. 163 del D.Lgs. 112/98 che delega le seguenti materie statali: a) il rilascio della licenza di vendita ambulante di strumenti da punta e da taglio, di cui all'articolo 37 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e all'articolo 56 del regolamento di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 6 maggio 1940, n. 635;
- b) il rilascio delle licenze concernenti le agenzie d'affari nel settore delle esposizioni, mostre e fiere campionarie, di cui all'articolo 115 del predetto testo unico delle leggi di pubblica sicurezza;
- c) il ricevimento della dichiarazione relativa all'esercizio dell'industria di affittacamere o appartamenti mobiliati o comunque relativa all'attività di dare alloggio per mercede, di cui all'articolo 108 del citato testo unico delle leggi di pubblica sicurezza;
- d) il rilascio delle licenze concernenti le agenzie di affari, di cui all'articolo 115 del richiamato testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, ad esclusione di quelle

relative all'attività di recupero crediti, pubblici incanti, agenzie matrimoniali e di pubbliche relazioni;

e) il rilascio della licenza per l'esercizio del mestiere di fochino, previo accertamento della capacità tecnica dell'interessato da parte della Commissione tecnica provinciale per gli esplosivi, di cui all'articolo 27 del d.P.R. 19 marzo 1956, n. 502;

f) il rilascio dell'autorizzazione per l'espletamento di gare con autoveicoli, motoveicoli o ciclomotori su strade ordinarie di interesse esclusivamente comunale, di cui all'articolo 68 del predetto testo unico delle leggi di pubblica sicurezza e all'articolo 9 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285;

g) il rilascio dell'autorizzazione allo svolgimento dell'attività di direttore o istruttore di tiro, di cui all'articolo 31 della legge 18 aprile 1975, n. 110;

h) le autorizzazioni agli stranieri per l'esercizio dei mestieri girovaghi, di cui all'articolo 124 del citato testo unico delle leggi di pubblica sicurezza.

L'attività di polizia amministrativa assume varie declinazioni in ragione della materia coinvolta e degli interessi tutelati, alcuni dei quali regolati con leggi statali o regionali. Di seguito un'analisi breve ma dettagliata delle funzioni trattate e degli atti normativi che sottendono alla loro disciplina.

Polizia Urbana e Rurale

Trattasi di attività volta ad assicurare la pacifica convivenza in ambito urbano, garantita da una serie di precetti che i singoli debbono osservare nello svolgimento di talune occupazioni realizzate all'interno dei confini dei centri abitati. Detti principi sono generalmente contenuti in regolamenti comunali l'adozione dei quali viene deputata al Consiglio dell'ente, eventualmente integrati da altri provvedimenti qualora eventi particolari lo richiedano e consistono nell'imposizione di comandi, divieti e/o prescrizioni rispetto a taluni comportamenti che potrebbero risultare lesivi dell'interesse della comunità .

Con la Polizia Rurale si intende invece la verifica sul rispetto della normativa relativamente alle attività che per loro natura vengono operate in zona rurale dai soggetti di cui all'art. 2135 del Codice Civile, ossia quelle silvo-pastorali, di coltivazione agricola, sviluppo economico, conservazione e

valorizzazione della natura. Il perimetro delle aree predette trova definizione all'interno degli strumenti di pianificazione urbanistica adottati dall'ente ²³. Particolare attenzione è stata data dal legislatore alla problematica relativa agli incendi boschivi con l'adozione della L. 353/2000 dispositiva in merito alle prescrizioni da adottarsi a fini di prevenzione e lotta attiva agli incendi sia nella gestione di terreni a potenziale rischio che sui fondi già interessati da eventi ²⁴.

Polizia Edilizia

Si intende l'azione di vigilanza e/o contrasto che viene operata nei confronti di qualunque attività su immobili operata all'interno del territorio dell'ente. Per quanto riguarda gli aspetti normativi il riferimento è al D.P.R. 380/2001 che contiene gli ambiti di applicazione, le disposizioni in merito alle varie tipologie di attività previsti e i relativi titoli abilitanti, le previsioni sanzionatorie nonché le competenze in capo ai singoli soggetti. Proprio in tale ultimo ambito si registra l'importanza del ruolo dell'ente comunale in capo al quale residua la responsabilità per l'adozione dei due strumenti urbanistici che più incidono sull'attività edilizia che sono il piano regolatore generale, che contiene indicazione in ordine alla destinazione d'uso del territorio e il regolamento edilizio, definito all'art.4 del DPR 380/2001, che contiene “ *la disciplina delle modalità costruttive, con particolare riguardo al rispetto delle normative tecnico-estetiche, igienico-sanitarie, di sicurezza e vivibilità degli immobili e delle pertinenze degli stessi*”²⁵.

Polizia Ambientale

Le prescrizioni relative alla tutela dell'ambiente trovano precisa collocazione all'interno del dettato costituzionale e possono essere rinvenute dal combinato disposto di cui agli artt. 9 e 44 della Costituzione i quali prevedono un generale obbligo della Repubblica in merito alla tutela del “ *paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione, l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato*

²³ Manuale Simone XXIV Edizione, *Esselibri* – pag. 731 - 733

²⁴ NARDUCCI R., *La polizia locale: organizzazione compiti e funzioni*, parte XXXVII – pag. 2287

²⁵ Manuale Simone XXIV Edizione, *Esselibri* – pag. 885 - 889

disciplina i modi e le forme di tutela degli animali” nonché, il secondo dettato costituzionale, che “al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e la media proprietà”. Corollario imprescindibile delle disposizioni sopraindicate è la protezione dell’ambiente dall’inquinamento che assume varie declinazioni in ragione del bene tutelato (idrico, del suolo, dell’aria, acustico, luminoso, etc.) nonché la valorizzazione del patrimonio naturale.

La normativa di riferimento si rinviene nelle disposizioni del D.Lgs. 152/2006 – Codice dell’ Ambiente e del D.Lgs 42/2004 – Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, che contengono nel dettaglio tutte le indicazioni precettive in relazione ad attività l’esercizio delle quali potrebbe risultare potenzialmente lesivo per l’ambiente. Funzione precipua della polizia ambientale è la vigilanza sul possesso dei titoli abilitanti da parte di coloro i quali intendano svolgere tali attività nonché la verifica sul rispetto delle prescrizioni in essi contenute ²⁶.

Polizia Commerciale

A mente delle disposizioni in precedenza esaminate si evince una vasta competenza degli enti locali nel settore del commercio, nelle svariate declinazioni che tale attività prevede, di seguito brevemente riassunte:

- in sede fissa
- in area pubblica
- di somministrazione di alimenti e bevande
- esercizi pubblici

Tale prerogativa è stata chiaramente attestata nelle fonti normative di disciplina puntuale, nello specifico il D.Lgs 114/98 per il commercio e la L. 287/91 per la somministrazione di alimenti e bevande. L’esercizio delle attività in parola prevede un regime autorizzatorio differenziato in ragione delle diverse

²⁶ Manuale Simone XXIV Edizione, *Esselibri* – pag.851 - 852

modalità nelle quali esse vengono svolte e la competenza per il rilascio del relativo titolo abilitativo residua in capo all'ente locale il quale provvede previa verifica dei requisiti soggettivi, tanto morali che professionali, del richiedente.

Anche successivamente all'introduzione del D.Lgs 59/2010, adottato in ottemperanza alle modifiche previste dalla direttiva 2006/123/CE (cd. Direttiva Bolkestein) il Comune ha mantenuto ampie responsabilità nelle istruttorie sia relative ai predetti iter che per quanto attiene alla disciplina degli orari di esercizio, materia che, come si dirà in seguito, risulta attualmente compenetrata da una componente che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città e quindi, in ultima istanza, alla sicurezza urbana. Ogni branca delle attività commerciali è inoltre interessata da normative specifiche quali etichettatura, trasporto, legge sul divieto di fumo, vendite alcolici, sorvegliabilità dei locali, Codice del Consumo.

Particolarmente importante, perché strettamente connessa alla tutela della concorrenza, è inoltre la disciplina che regola le modalità di svolgimento delle forme speciali di vendita al dettaglio. L'azione deputata alla polizia commerciale afferisce al riscontro sull'ottemperanza alle previsioni contenute nelle varie norme per l'esercizio del commercio nonché al contrasto ai fenomeni di abusivismo²⁷.

Polizia Mortuaria

L'attività in parola, ancorché non strettamente afferibile alle funzioni demandate agli organi di polizia propriamente detti, viene definita di "polizia" in senso teleologico in quanto finalizzata alla rimozione di tutte quelle cause che possono ostacolare una tranquilla e disciplinata convivenza sociale od offendere gli interessi legittimi dei singoli in relazione a tutti gli aspetti che riguardano la gestione logistica della morte in una società civile²⁸ nonché alla tutela della salute dei cittadini dall'insorgere di epidemie.

La disciplina di riferimento si rinviene nel Testo Unico delle Leggi Sanitarie di cui al R.D. 1265/34 e nel D.P.R. 285/90, regolamento ad esso collegato, nonché nella legge 130/2001 e nel DPR 396/2000, recanti rispettivamente "Disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri"

²⁷ Manuale Simone XXIV Edizione, *Esselibri, parte XI cap. 1,2,3*

²⁸ Dizionario Oxford Languages - <https://languages.oup.com/google-dictionary-it/>

e "Regolamento sull'ordinamento dello stato civile", quest'ultimo solo per gli obblighi riferiti alla registrazione degli atti di morte.

Le fonti sopraindicate sono volte alla disciplina da seguire in relazione al decesso di una persona e afferiscono alla gestione della salma e degli obblighi amministrativi correlati, adempimenti che possono essere brevemente elencati come segue:

- disposizione sulla costruzione dei cimiteri
- sepoltura dei defunti
- trasferimento delle salme
- denuncia dei decessi e osservazione dei cadaveri a scopo preventivo²⁹.

La materia in parola risulta completamente di competenza degli enti comunali che adottano propri regolamenti, talune volte con mero richiamo della disciplina nazionale in altri casi disponendo autonomamente. Per quanto attiene alla vigilanza, in rilievo il ruolo del Sindaco, sia come ufficiale di stato civile, sia come autorità deputata al controllo sanitario e di igiene pubblica, mentre per quanto riguarda il rimanente ambito la polizia mortuaria, pur potenzialmente attribuibile ai Corpo di Polizia Locale, viene in realtà affidata a settori specialistici incardinati nella struttura amministrativa dell'ente.

Polizia Demaniale

Tale funzione si concreta nella difesa del patrimonio demaniale in proprietà all'ente locale, attuabile con l'adozione di atti amministrativi di autotutela ovvero attraverso gli ordinari istituti previsti dal Codice Civile. Per quanto attiene ai beni oggetto della salvaguardia, essi rappresentano una particolare categoria di beni pubblici individuati dal Codice Civile il quale all'art. 822 considera facenti parte del demanio pubblico *"il lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti; i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia; le opere destinate alla difesa nazionale"* e ancora (comma 2) *"le strade, le autostrade e le strade ferrate; gli aerodromi; gli acquedotti; gli immobili riconosciuti d'interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia; le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche; e infine gli altri beni che*

²⁹ NARDUCCI R., La polizia locale: organizzazione compiti e funzioni, parte XXXVII – pag. 2285

sono dalla legge assoggettati al regime proprio del demanio pubblico”, mentre all’art. 824 sancisce che “*I beni della specie di quelli indicati dal secondo comma dell’articolo 822, se appartengono alle province o ai comuni, sono soggetti al regime del demanio pubblico*” inserendo altresì nel novero anche i cimiteri e i mercati comunali (comma 2). L’appartenenza al demanio di un bene può trovare origine da cause oggettive o soggettive a seconda che lo stesso sia di proprietà di un ente pubblico ovvero, ai sensi dell’art. 825 C.C., che la sua destinazione sia il soddisfacimento di un interesse pubblico.³⁰ Le aggressioni che i beni in parola possono subire, che rappresentano il focus dell’azione di contrasto della polizia demaniale, afferiscono alla violazione delle prerogative che li connotano, sia lesive della proprietà, essendo gli stessi inalienabili, insuscettibili di usucapione e in espropriabili secondo disposizioni ex-art. 823 e 1145 C.C., sia distorsive della destinazione d’uso essendo per detti beni vincolata³¹.

3. Le funzioni di polizia del Sindaco

I ruoli del Sindaco riferibili ad attività di polizia sono previsti da una eterogenea normativa statale, giusta appartenenza di detta funzione alle materie di stretta competenza dello Stato tanto secondo la disciplina vigente quanto a quella ante riforma costituzionale operata dalla L.Cost. 3/2001. Secondo le predette disposizioni, qualora sussistano determinate condizioni, il Sindaco è investito delle qualifiche di Ufficiale di Pubblica Sicurezza e di Polizia Giudiziaria. Di seguito una disamina delle specifiche casistiche.

Ufficiale di Pubblica Sicurezza

Tale attribuzione del rappresentante pro-tempore dell’ente si rinviene dalle disposizioni di cui all’art. 15 della L.121/81 a tenore del quale “*Sono autorità locali di pubblica sicurezza il questore nel capoluogo di provincia e i funzionari preposti ai commissariati di polizia aventi competenza negli altri comuni. Ove non siano istituiti commissariati di polizia, le attribuzioni di*

³⁰ CASSANO G., *I beni - Tentativo di sintesi ed aspetti qualificatori*, CEDAM 2007, <https://www.altalex.com/documents/news/2007/12/17/>

³¹ GALLETTO T., *La proprietà pubblica. Condizione giuridica del demanio e negozi di diritto privato*, GIUFFRÈ 1995 <https://gallettoeassociati.it/wp-Content/uploads/2020/02/22.->

autorita' locale di pubblica sicurezza sono esercitate dal sindaco quale ufficiale di Governoomissis... ”.

Come sottolineato poco sopra questa funzione era già prevista da normativa risalente al periodo antecedente all'assetto repubblicano dello Stato e mai messa in discussione dalle successive riforme culminate con la richiamata legge di riforma degli organismi di Pubblica Sicurezza in Italia.

Com'è noto infatti, già nel 1907 il Governo Giolitti, attraverso l'emanazione del Regio Decreto n. 690 rubricato *Testo unico della legge sugli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza*, prevedeva all'art. 6 che “*Nei comuni ove non sia un ufficiale di pubblica sicurezza, il sindaco, o chi ne fa le veci, ne esercita le funzioni sotto la direzione e la dipendenza del prefetto, del sottoprefetto o del questore*” mentre al successivo art. 12 attribuiva a detta qualifica carattere permanente.

Come si evince dalla lettura del testo la sussistenza della funzione di cui trattasi, pur non soggetta a vincoli di carattere temporale, è subordinata all'assenza sul territorio dell'ente locale di un Ufficiale di Pubblica Sicurezza, dove per tale s'intende un funzionario della Polizia di Stato ovvero, in alternativa, un Ufficiale dell'Arma dei Carabinieri, qualifica agli stessi riconosciuta sulla base, rispettivamente, dell'art. 39 della L. 121/81 e dell'art. 51 del R.D. 1169/19341, provvedimento di approvazione del Regolamento organico per l'Arma dei Carabinieri.

La questione di cui trattasi è stata oggetto peraltro di pronuncia da parte della Suprema Corte la quale, chiamata a esprimersi se il primo cittadino possa procedere all'acquisto (e al porto) di armi in deroga alle disposizioni di cui all'art. 4 della L.110/75, ha confermato tale prerogativa con sentenza n. 2178/95 assumendo quale *thema decidendum* le disposizioni di cui al combinato disposto degli artt. 6 e 12 del R.D. 690/907 e 73 del TULPS ³².

Funzioni di Polizia Giudiziaria

Le funzioni di Polizia Giudiziaria del Sindaco si rinvencono nelle disposizioni di cui all'art. 57 del Codice di Procedura Penale, rubricato “Agenti e Ufficiali di

³² Avv. MORELLI A. *Parere 06 maggio 2015* - <https://www.conarmi.org/>

Polizia Giudiziaria”, il quale al comma 1 prevede che “*Salve le disposizioni delle leggi speciali, sono ufficiali di polizia giudiziaria:*

a) i dirigenti, i commissari, gli ispettori, i sovrintendenti e gli altri appartenenti alla polizia di Stato ai quali l'ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza riconosce tale qualità;

b) gli ufficiali superiori e inferiori e i sottufficiali dei carabinieri, della guardia di finanza, degli agenti di custodia (²) e del corpo forestale dello Stato nonché gli altri appartenenti alle predette forze di polizia ai quali l'ordinamento delle rispettive amministrazioni riconosce tale qualità;

c) il sindaco dei comuni ove non abbia sede un ufficio della polizia di Stato ovvero un comando dell'arma dei carabinieri o della guardia di finanza.

.....omissis.....”.

Come si evidenzia dal tenore della norma anche questa competenza residua in capo al Sindaco solo in via accessoria, in un ambito ancora più ristretto rispetto alle funzioni di Pubblica Sicurezza, in quanto è sufficiente la presenza di un Comando stazione dei Carabinieri o un presidio della Guardia di Finanza all'interno del territorio dell'ente perché essa venga meno. Per quanto concerne agli obblighi derivanti dalla qualifica in parola, essi si conformano alle disposizioni contenute nell'art. 55 del Codice di Procedura Penale e sono i medesimi previsti per gli altri appartenenti alla Polizia Giudiziaria.

4. Il potere di ordinanza del Sindaco

Notoriamente negli stati di diritto le istituzioni, nell'esercizio dei pubblici poteri dei quali sono titolari sono sottoposte al principio di legalità necessario alla tutela dei consociati da eventuali abusi. Non fa eccezione il diritto amministrativo, disciplina di riferimento per quanto attiene il procedimento di emanazione degli atti amministrativi, che trova nell'art. 97 della Costituzione il cardine per la sua legittima applicazione.

La predetta norma dispone che “*I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate*

le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari”³³. Si evince dalla lettera della norma la riserva di legge (relativa atteso che si ritiene consentita l’integrazione con fonti secondarie) finalizzata a sottrarre la Pubblica Amministrazione al controllo politico diretto pur conservando il Parlamento la capacità di imporre indirizzi grazie alla doppia veste dei Ministri, contestualmente membri del Governo in un rapporto fiduciario e vertici amministrativi, e l’imparzialità che limita la capacità di penetrazione della politica nella Pubblica Amministrazione, perseguita attraverso l’utilizzo del concorso per il reclutamento del personale.

Il principio di legalità assume nell’ordinamento varie declinazioni talchè può essere inteso come non contraddittorietà degli atti rispetto alla legge (art. 4 delle disposizioni preliminari del Codice Civile), nel suo significato formale (Pubblica Amministrazione che agisce nelle sole ipotesi previste dalla legge e con i limiti dalla stessa imposti) e infine nell’accezione sostanziale (Pubblica Amministrazione che agisce con osservanza dei precetti previsti dalla legge attributiva del potere e delle modalità ivi contenute con le quali avviene l’esercizio delle funzioni).

Il principio come illustrato trova attuazione nell’attribuzione agli atti amministrativi delle caratteristiche di tipicità e nominatività ossia una doppia lettura che prevede da un lato la conformità dell’azione amministrativa alla legge che ha conferito il potere autoritativo e dall’altro l’ottemperanza alle disposizioni in essa contenute per l’adozione, in esito al procedimento, dell’atto specificamente previsto; esplicita la differenza col contratto per il quale viene invece stabilito un contenuto non vincolato, rimesso all’accordo tra le parti.

Com’è noto gli atti amministrativi costituiscono *“atti unilaterali aventi rilevanza esterna posti in essere da una autorità amministrativa nell’esercizio di una funzione pubblica”* (Sandulli). Le ordinanze rappresentano una particolare tipologia di atto essendo esse ascrivibili alla categoria dei provvedimenti intesi quali *“atti tipici e nominati posti in essere dalla P.A. e consistenti in manifestazioni di volontà destinate ad influire unilateralmente sulla sfera*

³³ Art. 97 della Costituzione

giuridica dei privati mediante la costituzione, modifica o estinzione dei loro poteri e facoltà “³⁴.

Tali dispositivi vengono utilizzati per imporre ad un singolo, ovvero a tutta la comunità, un comportamento costituito da un comando o da un divieto, in ordine alla tutela di un interesse pubblico. Particolare attenzione viene rivolta ai provvedimenti in parola che sono in titolarità al Sindaco quale figura responsabile dell'amministrazione comunale, sul quale si riscontra una unione di Uffici agendo egli tanto in qualità di capo dell'amministrazione comunale quanto in veste di Ufficiale di Governo.

La normativa di riferimento si rinviene negli artt. 50 e 54 del D.Lgs. 267/2000 (Testo unico degli enti locali), rubricati rispettivamente “*Competenze del sindaco e del presidente della provincia*” e “*Attribuzioni del sindaco nelle funzioni di competenza statale*” dai quali si evince l'esistenza di due tipi di provvedimento adottabili in ragione dell'interesse tutelato e del contesto nel quale si manifesta l'evento dal quale trae origine la necessità dell'azione regolativa da parte del potere pubblico.

Nello specifico possono essere adottate ordinanze ordinarie ovvero contingibili e urgenti secondo disposizioni dei citati articoli per i quali “*in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale. Le medesime ordinanze sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale, in relazione all'urgente necessità di interventi volti a superare o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti, anche intervenendo in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche*” ³⁵ mentre in qualità di Ufficiale di Governo “*adotta con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. I*

³⁴ Manuale Simone XXXVII Edizione p.89

³⁵ Art. 50 comma 5 del D.Lgs. 267/2000

*provvedimenti di cui al presente comma sono preventivamente comunicati al prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione*³⁶.

L'ordinanza contingibile e urgente è in realtà un istituto risalente alla vigilia del primo conflitto mondiale, quando venne inserito nell'ordinamento, attraverso le previsioni di cui all'art. 53 del Regio Decreto n. 148/1915, un generale potere *extra ordinem* per la gestione di particolari criticità a livello locale. In tale assetto storico – giuridico il contenuto discrezionale che caratterizzava tali atti non costituiva un elemento rilevante, circostanza che rappresenta invece un fattore dirimente in tema di compatibilità con gli ordinamenti nei moderni stati di diritto per i quali, come prima illustrato, in osservanza al principio di legalità ogni esercizio del potere amministrativo deve trovare fondamento in una norma che ne confini l'azione. In effetti in Italia tali prerogative sindacali sono state oggetto di frequenti critiche e ricorsi promossi innanzi alla Corte Costituzionale, la quale ha fornito gli elementi di contesto che debbono potersi individuare affinché il potere sia esercitato all'interno dell'alveo costituzionale pur con elementi necessari per fronteggiare eventi particolari, in deroga rispetto alla tipicità e nominatività quali caratteristiche imprescindibili degli atti prodotti,.

Segnatamente le caratteristiche “di idoneità” da riscontrare possono essere desunte da un percorso giurisprudenziale sistematico della Consulta cominciato già nel lontano 1956 con la sentenza n.8 e che vede nella pronuncia n. 127/95 la *summa* dell'elaborazione in parola³⁷. Detti requisiti sono stati trasfusi all'art. 54 del D.Lgs. 267/2000 dal quale si può desumere che per la legittima adozione da parte del sindaco di un'ordinanza con siffatte peculiarità la stessa deve essere connotata da urgenza, ossia indifferibilità dell'atto, contingibilità, cioè la presenza di un fatto non previsto nè prevedibile, e da ultimo l'efficacia temporale limitata al perdurare del fenomeno oggetto dell'azione di contrasto. Ulteriori vincoli individuati dal Giudice delle Leggi sono rinvenibili nella proporzionalità e ragionevolezza del contenuto in rapporto all'entità del fenomeno da disciplinare e

³⁶ Art. 54 comma 5 del D.Lgs. 267/2000

³⁷ PIROZZOLI A., *Il potere di ordinanza del Sindaco*, Rivista telematica giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, n. 1-2011, <https://www.rivistaaic.it/it/rivista/sfoggia-per-numero/1-2011>

in un generale obbligo di motivazione.

Con le circostanze sopra indicate il Sindaco può quindi procedere con l'adozione di ordinanze contingibili e urgenti, atti atipici in quanto emanati in assenza di una legge attributiva del potere di disciplinare la materia e che ne stabilisca le caratteristiche, (la tipicità) in deroga alle regole ordinarie, con l'unico vincolo del rispetto della Costituzione, delle norme primarie nonché dei principi generali dell'ordinamento ³⁸.

³⁸ FOTI G., *Il potere di ordinanza del Sindaco*, www.il.dirittoamministrativo.it

CAPITOLO III

L' ORDINAMENTO DELLA POLIZIA LOCALE E IL RAPPORTO CON LA SICUREZZA URBANA

1. Premessa

Le disposizioni normative che disciplinano la polizia locale italiana traggono origine da una variegata tipologia di atti giuridici in competenza ad un'altrettanto ampia platea di soggetti istituzionali.

In effetti si tratta di un compendio normativo che vede lo Stato impartire disposizioni generali con atti aventi forza di legge e strumenti regolamentari, la Regione disporre in dettaglio per quanto di competenza e l'ente locale adottare regolamenti recanti dettami puntuali sulle modalita' di svolgimento del servizio.

La legge di riferimento della materia di cui trattasi è la n. 65/86 “Legge quadro sull'ordinamento della Polizia Municipale”, emanata in attuazione degli artt. 5 e 128³⁹ della Costituzione⁴⁰, dispositivo che rivela l'assetto di materia concorrente proprio della Polizia Amministrativa ante riforma del 2001. La sopracitata norma detta i principi cardine sia dell'istituzione e funzionamento della Polizia Locale che delle funzioni residuanti in capo ai singoli soggetti, fondamenti che possono essere brevemente elencati come di seguito:

- dalla lettera dell'art.1 si evince preliminarmente l'obbligatorietà in capo agli enti locali in ordine allo svolgimento delle funzioni di polizia locale con modalita' che possono prevedere l'istituzione di un apposito servizio, singolo o associato.

- Il Sindaco emerge quale figura apicale in quanto vigila sull'espletamento dei servizi e impartisce al comandante le direttive sui fini da perseguire, in ottemperanza al principio di separazione tra funzioni di indirizzo politico e gestione amministrativa, nonostante tale previsione sia in realta' stata oggetto di codificazione solo negli anni 90 con la legge sulle autonomie locali n.142, ora abrogata.

³⁹ L'art. 128 Cost. è stato abrogato dalla l. cost. 3/2001

⁴⁰ ROLLA G., *Federalismo e polizia municipale. Considerazioni in margine alla legge costituzionale di riforma del titolo V della Costituzione*, Le Regioni 2001 – Fasc 5. ISSN 0391-7576

- Il comandante e' responsabile nei confronti del Sindaco per quanto attiene all'impiego tecnico operativo del Corpo, all'addestramento del personale e del mantenimento della disciplina.

- L' attivita' del servizio di polizia locale deve essere disciplinata mediante apposito regolamento da adottarsi con delibera di Consiglio, organo competente all'approvazione ai sensi dell'art. 42 del D.Lgs. 267/2000. L'art. 4 della legge quadro, oltre a prevedere il provvedimento in parola, vincola anche per quanto riguarda alcuni aspetti che devono essere pedissequamente osservati nello svolgimento dei compiti d'istituto (uso dell'uniforme, ambito di attivita' e deroghe eventuali). Ulteriori disposizioni riguardanti il contenuto necessario del regolamento si rinvengono nell'art. 7.

- Le attribuzioni degli operatori includono, oltre a quelle precedentemente illustrate, anche quelle afferenti l'attivita' di Polizia Stradale come espressamente indicato all'art. 12 del D.Lgs. 285/92 "Nuovo Codice della Strada". La norma autorizza anche il porto eventuale di armi senza licenza, previa deliberazione del Consiglio Comunale e rilascio della qualifica di agente di pubblica sicurezza da parte del Prefetto.

- I titoli di studio per l'accesso ai ruoli della Polizia Locale (diploma quinquennale per gli addetti, laurea per il Comandante e gli ufficiali addetti al coordinamento e controllo).

Per quanto riguarda gli aspetti del rapporto di servizio tra gli operatori e la P.A., i fondamenti sono contenuti nel D.Lgs. 165/2001 che disciplina su base privatistica i diritti e doveri dei dipendenti pubblici in ragione dell'inquadramento contrattuale, del tutto simile agli altri dipendenti comunali.

Un secondo provvedimento che incide in modo rilevante sulle dotazioni dei corpi di polizia locale è rappresentato dal D.M. 145/87 recante "Norme concernenti l'armamento degli appartenenti alla polizia municipale ai quali è conferita la qualifica di agente di pubblica sicurezza". In considerazione della possibilità che gli addetti al servizio di polizia locale siano dotati di armi, lo Stato è intervenuto a disciplinare ciò che rileva per l'uso di tali strumenti, disponendo direttamente in merito a talune questioni e fornendo invece in altri ambiti più soluzioni ammettendo la scelta di quella più adatta attraverso le previsioni dei

regolamenti comunali. Si precisa che la normativa in parola stabilisce che le armi in dotazione alla Polizia Locale, ancorche' assegnate per motivi di servizio e portate senza licenza, prevedono un utilizzo collegato alla difesa personale dell'addetto e questo inficia l'operativita' della scriminante di cui all'art. 53 C.P. rubricato "uso legittimo delle armi". Si viene così a determinare una situazione ibrida nella quale l'agente porta l'arma per difesa personale, non in forza di una licenza come avviene per altre categorie, bensì in ragione della qualifica di pubblica sicurezza la quale però essendo gravata da una limitazione spaziale, decade al di fuori dei confini dell'ente e con essa il diritto al porto dell'arma con buona pace della sicurezza degli operatori.

2. Le competenze della Regione

Il potere dispositivo della Regione viene tassativamente indicato nell'art.6 della L. 65/86 e secondo i criteri in essa contenuti e si risolve nella promozione di forme associative nell'espletamento del servizio, la formazione e aggiornamento del personale e determinazione delle caratteristiche delle uniformi e dei distintivi di grado.

La lettera della norma evidenzia il fatto che al momento dell'approvazione della legge quadro il riparto delle materie Stato - Regione inseriva la polizia locale nel novero delle competenze concorrenti. Tale situazione e' rimasta tuttavia immutata anche in seguito alla riforma costituzionale del 2001 e, nonostante la modifica dell'assetto della polizia amministrativa divenuta ora materia residuale e quindi di esclusiva competenza, la disciplina regionale rimane ancora sottoposta a vincoli governativi atteso che l'ampiezza delle funzioni abbracciate dall'attivita' di polizia porta inevitabilmente allo sconfinamento in ambiti di competenza esclusiva dello Stato.

La prima normativa emanata dalla Regione Veneto avente ad oggetto la polizia locale è stata la n. 40/1988, recentemente sostituita dalla l.r. n.26/2020. Per quanto attiene ai contenuti delle predette leggi esse hanno valore innovativo solo marginale per le motivazioni sopraesposte, più improntate a favorire la creazione di bacini ottimali di area più vasta rispetto al territorio dell'ente, cosicché l'esercizio delle funzioni sia più efficiente, attraverso la realizzazione di economie

di scala mediante la condivisione di strutture, mezzi e dotazioni, e maggiormente efficace per l'impiego di un numero maggiore di addetti. All'uopo è stato predisposto nel 2015 dalla Regione un Piano di Zonizzazione prevedendo delle incentivazioni economiche sul modello francese per favorire l'aggregazione degli enti. Ciononostante il contenuto del provvedimento in parola è rimasto in alcuni casi parzialmente attuato in altri completamente disatteso per ragioni campanilistiche, interne agli stessi operatori, e politiche. In altre situazioni, complice anche il ridotto orizzonte temporale di vincolo (5 anni), l'associazione è stata formalizzata sulla carta per fini economici per poi attendere la fine del periodo obbligatorio di vigenza della convenzione, al più ponendo in essere servizi estemporanei di facciata quale giustificazione verso l'esterno.

Anche sotto il profilo della disponibilità di personale le previsioni si sono dimostrate lontane dalla realtà, fatto peraltro ampiamente prevedibile almeno nella Regione Veneto dove i servizi vengono erogati mediamente con la metà degli operatori rispetto alla previsione di un addetto ogni mille abitanti, in quanto l'aggregazione ha coinvolto enti aventi corpi di polizia locale pesantemente sotto organico con altri nella medesima situazione. Tale criticità, riverberando la carenza di personale a livello di distretto tanto da far apparire l'istituto come strumento di inefficienza, è stata spesso utilizzata quale argomentazione politica al momento delle consultazioni amministrative portando allo scioglimento delle convenzioni in conformità con le promesse politiche formulate in campagna elettorale dagli amministratori.

Anche sotto il punto di vista dell'addestramento si riscontra la tendenza alla dispersione con la Regione più orientata alla programmazione di eventi formativi in modalità a distanza e più di rado in presenza, mentre una parte dell'attività viene organizzata da singoli comuni su materie specifiche. Molto positiva la previsione di un fondo per la tutela legale degli operatori così come la possibilità di utilizzo del personale per servizi esterni con oneri a carico dei privati che li richiedano.

Da ultimo anche l'istituzione di una Conferenza regionale per la sicurezza può rappresentare uno strumento utile da utilizzarsi come spazio di confronto per le politiche da adottare anche se l'assenza di rappresentanti della polizia locale, solo potenzialmente convocabili, appare abbastanza singolare.

3. Le competenze dei comuni

Come ultimo anello della catena normativa troviamo il regolamento comunale adottato dall'ente in forza dell'art. 117 comma 6 della Costituzione e della L. 65/86 la quale all'art. 7 contiene una riserva di regolamento riferita alla disciplina di funzionamento dei Corpi di Polizia Locale, atto di competenza del Consiglio comunale che rappresenta un aggregato, composto attraverso la scelta tra le opzioni previste dalle norme sopra illustrate.

Per quanto riguarda le norme regolamentari, sovente si propende per una distinzione tra quelle istitutive del Servizio di Polizia Locale e quelle concernenti l'armamento, con elaborazione di separati atti in considerazione della peculiarità della materia che presuppone delle previsioni più rigorose e specifiche.

4. L'attuazione dell'art. 118 Cost.

La definizione di pubblica sicurezza

Il significato del termine viene originariamente ricondotto al R.D. 773/31 - T.U.L.P.S. (Testo Unico Leggi di Pubblica Sicurezza) che all'art. 1 riporta *“L'autorità di pubblica sicurezza veglia al mantenimento dell'ordine pubblico, alla sicurezza dei cittadini, alla loro incolumità e alla tutela della proprietà; cura l'osservanza delle leggi e dei regolamenti generali e speciali dello Stato, delle province e dei comuni, nonché delle ordinanze delle autorità; presta soccorso nel caso di pubblici e privati infortuni.....omissis.....”*, definizione che risente del periodo storico caratterizzato dalla soggezione del cittadino rispetto ai poteri dello Stato⁴¹. Con l'avvento della Costituzione repubblicana il concetto in parola assume altre connotazioni divenendo una endiadi con quello di ordine pubblico attraverso un percorso di origine giurisprudenziale. In effetti tale genesi vede una serie di pronunce della Consulta culminate con la n. 115/1995 nella quale oltre a definire la polizia di sicurezza quella deputata all'adozione delle *“misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, da intendersi quale complesso dei beni giuridici fondamentali o degli interessi pubblici primari sui quali si fonda l'ordinata convivenza civile dei consociati”*, viene ribadito il

⁴¹ ASPRONE M., *La sicurezza pubblica: profili pubblicistici*,
<https://www.diritto.it/la-sicurezza-pubblicaprofilipubblicistici/>

confine con la polizia amministrativa preposta invece ad attuare *“le misure preventive e repressive dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono derivare alle persone e alle cose nello svolgimento di attività riconducibili alle materie sulle quali vengono esercitate competenze statali o regionali, senza che ne risultino pregiudicati o messi in pericolo gli interessi tutelati in nome dell'ordine pubblico”*. Questi principi verranno assunti al rango di norma attraverso le previsioni di cui all'art. 159 del D.Lgs 112/98, adottato in attuazione delle deleghe contenute nella legge Bassanini, cd. Federalismo a Costituzione invariata. Da ultimo la sentenza n. 290/2001 ha rappresentato un sunto delle precedenti narrazioni volte in modo coerente a delimitare il concetto di ordine pubblico, restringendo consequenzialmente il campo di intervento della pubblica sicurezza, attraverso l'interpretazione del predetto art. 159 , sancendo che *“tale definizione nulla aggiungeva alla tradizionale nozione di ordine pubblico e sicurezza pubblica tramandata dalla giurisprudenza costituzionale, nella quale la riserva allo Stato riguarda le funzioni primariamente dirette a tutelare beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume primaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento. E' dunque in questo senso che deve essere interpretata la locuzione "interessi pubblici primari" utilizzata nell'art. 159, comma 2: non qualsiasi interesse pubblico alla cui cura siano preposte le pubbliche amministrazioni, ma soltanto quegli interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile. Una siffatta precisazione è necessaria ad impedire che una smisurata dilatazione della nozione di sicurezza e ordine pubblico si converta in una preminente competenza statale in relazione a tutte le attività che vanificherebbe ogni ripartizione di compiti tra autorità statali di polizia e autonomie locali”* 42.

Il contenuto dell' art. 118 della Costituzione vede trasfuso il principio di sussidiarietà sia nella sua declinazione verticale⁴³ *“Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano*

⁴² PAOLOZZI F., *Focus di giurisprudenza costituzionale in materia di sicurezza pubblica*, https://autonomie.regione.emilia-romagna.it/contenzioso/focus-di-giurisprudenza-costituzionale/SICUREZZA_PUBBLICA.pdf

⁴³ Art. 118/1° e 2° della Costituzione.

conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze” che nella trasposizione orizzontale⁴⁴ *“Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”* con uno specifico ruolo di coordinamento riconosciuto allo Stato rinvenibile nel dettato⁴⁵ *“La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali”*. Come si evince dalle disposizioni, le forme di coordinamento afferiscono a precisi campi di intervento quali, oltre all’immigrazione⁴⁶, anche l’ordine pubblico e la pubblica sicurezza⁴⁷.

Il D.L. 14/2017

L’istituto della sicurezza urbana propriamente inteso trova una prima collocazione nel diritto italiano col D.L. 92/2008, convertito con L. 125/2008, la quale all’art.6 comma 6, ridefinisce il potere di ordinanza sindacale rendendo adottabili provvedimenti contingibili ed urgenti *“In casi di emergenza, connessi con il traffico o con l'inquinamento atmosferico o acustico, ovvero quando a causa di circostanze straordinarie si verificano particolari necessità dell'utenza o per motivi di sicurezza urbana, il sindaco può modificare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio, adottando i provvedimenti di cui al comma 4”*.

La logica ermeneutica da applicarsi per attribuire un significato al termine sicurezza urbana viene affidata al successivo decreto del Ministero

⁴⁴ Art. 118/4° della Costituzione.

⁴⁵ Art. 118/3° della Costituzione.

⁴⁶ Art. 117/2° lett. b) della Costituzione.

⁴⁷ Art. 117/2° lett. h) della Costituzione.

dell'Interno 05/08/2008 il quale all'art. 1 procede ad un distinguo⁴⁸ tra incolumità pubblica, intesa come integrità fisica della popolazione, e sicurezza urbana cioè *“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 nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale”*⁴⁹.

Da considerarsi quale seguito del D.L. 92/2008, il D.L. 14/2017, convertito con modifiche nella L. 48/2017, che ha quale obiettivo la promozione della sicurezza integrata definita nel provvedimento stesso 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”*. Proprio il tenore della norma indica una volontà esplicita al coinvolgimento interistituzionale nel perseguire gli scopi sopraindicati, ancorchè con modalità fondate più sulla prevenzione che sulla repressione, concretizzando di fatto il dettato costituzionale inerente alla riserva di legge statale in tema di forme di coordinamento degli attori pubblici coinvolti nella gestione dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza.

Una parte considerevole della sicurezza percepita deriva dalla sicurezza urbana, sulla quale si fonda buona parte del provvedimento in esame ed è definita come *“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*

⁴⁸ CURI F., *Il Daspo urbano: “l'eterno ritorno dell'uguale”*,
<https://www.penaledp.it/il-daspo-urbano-leterno-ritorno-delluguale/>

⁴⁹ Cfr. art.1 del D.M. 05 agosto 2008

rispettive competenze e funzioni”⁵⁰ . Il concetto di sicurezza nelle città quale obiettivo di specifiche politiche pubbliche, di recente formulazione in Italia, ha invero origine negli anni 80 del secolo scorso con il primo contributo ufficiale che risale al 1992 con la “Carta urbana europea” nella quale viene stabilito il diritto dei cittadini ad una città sicura (secure) e protetta (safe). Per quanto concerne l’Europa, un primo riscontro si ha nel 1987 con la creazione a Barcellona del “Forum Europeo per la Sicurezza Urbana”, ma è nell’ambito del Consiglio che la sicurezza urbana emerge come obiettivo attraverso un percorso in fasi a cominciare dal “Manifesto per la sicurezza e la democrazia” (2000), per continuare con il “Manifesto di Saragozza sulla sicurezza urbana e la democrazia” (2006). Il processo culmina con l’adozione del “Manifesto di Aubervillierse Saint-Denis” del dicembre 2012 che prevede una gestione della sicurezza urbana fondata su politiche preventive di lungo termine ⁵¹.

In ambito italiano la necessità di fronteggiare in modo unitario problematiche di sicurezza a livello locale ha dato luogo ad una progressiva affermazione di strumenti costituiti da piani coordinati di controllo, protocolli, accordi e patti fondati su una dimensione di collaborazione spontanea. I predetti dispositivi hanno trovato una prima formalizzazione giuridica nel D.P.C.M. 12 settembre 2000 il quale ha puntualmente definito i fini delle sinergie indicando altresì le risorse finanziarie, umane, strumentali da destinare agli enti locali per dare corso ai progetti.

L’azione di coordinamento in parola ha prodotto piattaforme cooperative tra pubblici poteri, che hanno visto dapprima il coinvolgimento iniziale dei comuni di maggiori dimensioni per poi essere estese anche agli altri enti, con un percorso normativo che può essere così riassunto:

- L. 296/2006, Legge Finanziaria 2007 conferisce facoltà ai Prefetti in ordine alla stipula di accordi con Regioni ed Enti Locali per il

⁵⁰ PORRICOLO M., *Il D.L. Minniti sulla sicurezza urbana: occhio non vede, cuore non duole*, Il Piemonte delle Autonomie ISSN 2385-085X
<https://www.piemonteautonomie.it/il-d-l-minniti-sulla-sicurezza-urbana-occhio-non-vede-cuore-non-duole/?pdf=296>.

⁵¹ CARLONI E., CORTESE F., *Diritto delle autonomie territoriali*, CEDAM 2020.

potenziamento dei servizi di polizia, soccorso tecnico urgente e sicurezza dei cittadini⁵².

- 20 marzo 2007, Patto sulla sicurezza tra il Ministero dell'Interno e l'Anci .
- 13 settembre 2008, la formula dei patti viene estesa ai piccoli comuni previo accordo la Consulta dell' Anci quale interlocutore.⁵³

Il D.L. 14/2017 ha inteso innovare la metodologia di perseguimento della sicurezza urbana approntando una serie di strumenti, definiti sulla base delle cd. linee generali individuate in sede di Conferenza Stato-Regioni, e dispositive in ordine alle modalità di collaborazione e aggiornamento professionale delle Forze di Polizia statali e locali nonché degli accordi a livello locale tra attori di diversi livelli istituzionali.

In ordine a questi ultimi si prevedono patti per la sicurezza finalizzati a:

- prevenire e contrastare la criminalità diffusa e predatoria
- promuovere la tutela della legalità con iniziative atte a scoraggiare condotte illecite quali l'occupazione abusiva di immobili e la libera fruizione di luoghi pubblici e il commercio abusivo
- sostenere il decoro di taluni luoghi in area urbana di considerevole importanza sotto il profilo sociale e culturale
- Eliminare dei fattori di marginalità ed esclusione sociale.

Oltre alla formula pattizia, la disposizione in parola ha previsto un ulteriore ampliamento del potere di ordinanza del Sindaco attraverso la modifica degli artt. 50 e 54 del D.Lgs. 267/2000, già illustrati in precedenza⁵⁴. Viene altresì elaborato un articolato sistema sanzionatorio costituito da strumenti che operano sia dal punto di vista economico-affittivo che sul piano della libertà di circolazione dei soggetti colpiti dai provvedimenti, con una logica di progressivo inasprimento in ragione del comportamento del trasgressore.

Entrando nel dettaglio dell'art. 9 viene prevista una serie di fattispecie sottoposte alle previsioni sanzionatorie, puntualmente elencate:

⁵² Cfr. Legge 296/2006 art.1 c. 439

⁵³ GIUPPONI T.F. - *Sicurezza integrata e sicurezza urbana nel decreto legge n. 14/2017*, Le istituzioni del federalismo, n. 1-2017, pag. 10-11

⁵⁴ Vedasi pag. 28

- condotte idonee a impedire accessibilità o libera fruizione di particolari luoghi pubblici quali infrastrutture di trasporto e, qualora previsti dai regolamenti di polizia urbana, presidi sanitari, plessi scolastici, musei e parchi archeologici
- ubriachezza molesta (ex-art. 688 C.P.)
- atti contrari alla pubblica decenza (ex-art. 726 C.P.)
- commercio abusivo (ex-art. 29 del D.Lgs. 114/98)
- attività di parcheggiatore abusivo (ex-art. 7 comma 15 bis del D.Lgs. 285/92).

Quale conseguenza alla messa in atto delle condotte sopraindicate è prevista una sanzione amministrativa compresa tra 100 e 300 euro unitamente ad una misura limitativa della fruibilità dei luoghi interessati costituita da un ordine di allontanamento avente efficacia per 48 ore dalla contestazione. In caso di reiterazione, residua in capo al Questore, previa verifica delle condizioni di pericolosità del soggetto, l'adozione del cd. Daspo urbano, un divieto di accesso ai luoghi sensibili come sopra individuati per un massimo di 6 mesi, limite ulteriormente incrementato nel minimo a 6 mesi e nel massimo a due anni per violazioni commesse da soggetti già condannati per reati contro il patrimonio o la persona. In tale ultima ipotesi detto provvedimento, mutuato dal più noto Daspo sportivo di cui alle disposizioni dell'art. 6, commi 2-bis, 3 e 4 della legge 13 dicembre 1989, n. 401, per il notevole impatto sulle libertà dei destinatari deve essere comunicato al Procuratore del luogo che ne richiederà, ove ne ricorrano i presupposti, la convalida al G.I.P.

Le stesse previsioni anche se sottoposte a sanzioni aumentate, con un divieto di accesso per un minimo di 1 anno ed un massimo di 5, sono irrogate qualora il fatto afferisca allo stazionamento all'interno o nei pressi di locali pubblici o scuole da parte di soggetti condannati negli ultimi tre anni per spaccio di stupefacenti ex - art. 73 del D.P.R. 309/90.

In caso di inottemperanza viene stabilita la sanzione avente limiti edittali da 10000 a 40000 euro nonché la sospensione della patente di guida da 6 mesi ad 1 anno.

In questo caso è possibile per il Questore l'irrogazione di ulteriori misure preventive quali l'obbligo di firma, il divieto di allontanamento dal Comune di residenza e il divieto di rientro nell'abitazione oltre ad un orario prestabilito.

In tema di raffronto delle norme citate con i principi costituzionali, pur non essendo compromessa la libertà personale ex art. 13 della Costituzione, considerando che le indicazioni della CEDU impongono che tali forme di limitazione debbano essere tipiche e prevedere canoni tassativi sui quali fondare la valutazione del soggetto (vedasi sentenza De Tommaso vs. Italia), elementi di criticità nel presente dispositivo appaiono emergere atteso che la locuzione "impedire l'accessibilità e la libera fruibilità" non consente l'individuazione univoca del comportamento vietato, mentre nulla viene citato in ordine ai criteri da utilizzare quale discriminante per l'individuazione delle persone da considerarsi socialmente pericolose⁵⁵.

⁵⁵ GIUPPONI T.F. - *Sicurezza integrata e sicurezza urbana nel decreto legge n. 14/2017*, Le istituzioni del federalismo, n. 1-2017, pag. 25-26

CAPITOLO IV

IL CASO VENETO

1. Premessa

In tema di regolazione delle politiche correlate alla sicurezza, la Regione Veneto ha proceduto all’emanazione di due specifiche disposizioni, la L.R. 24 del 23 giugno 2020 e la L.R. 34 del 08 agosto 2019, rubricate rispettivamente “*Normativa regionale in materia di polizia locale e politiche di sicurezza*” e “*Norme per il riconoscimento ed il sostegno della funzione sociale del controllo di vicinato nell’ambito di un sistema di cooperazione interistituzionale integrata per la promozione della sicurezza e della legalità*”.

Le predette leggi sono state oggetto di specifiche impugnazioni innanzi alla Corte Costituzionale per ragioni di legittimità costituzionale, in ordine alla lamentata violazione delle materie di competenza esclusiva statale in sede di regolamentazione di settori di riservati al legislatore regionale, procedimenti che hanno portato alla formulazione di altrettante sentenze oggetto della disamina contenuta nel presente capitolo.

Imprescindibile in chiave esegetica per l’analisi delle predette pronunce è il principio di derivazione giurisprudenziale che prevede un concetto di sicurezza in senso stretto, o primaria, e uno in senso lato, o secondaria⁵⁶. La prima accezione, che costituisce anche il nucleo duro della materia, corrisponde all’attività di esclusiva competenza dello Stato, riferita alla prevenzione e repressione dei reati mentre la seconda costituisce un ambito nel quale la Regione può dispiegare il proprio intervento con azioni destinate a “migliorare le condizioni di vivibilità dei rispettivi territori⁵⁷”. Tale declinazione appare anche coerente con il concetto di sicurezza integrata atteso che il D.L. 14/2017 prevede espressamente che i vari attori istituzionali concorrano al suo perseguimento secondo le rispettive competenze⁵⁸. In un siffatto quadro normativo le disposizioni regionali volte a migliorare il contesto sociale e territoriale sono da considerarsi antesignane

⁵⁶ GIUPPONI T.F., *La sicurezza urbana e i suoi incerti confini, tra ordinanze sindacali e “ronde”*- Le istituzioni del federalismo, n. 4-2011.

⁵⁷ Sentenza Corte Costituzionale 285/2019.

⁵⁸ Vedasi pag. 36.

rispetto all'intervento dello Stato, rendendo l'applicazione delle classiche funzioni coercitive più circoscritta, limitata ai casi non altrimenti gestibili.

L'evoluzione giuridico – normativa della materia in esame viene sintetizzata dalla Corte Costituzionale nelle considerazioni in diritto della sentenza n. 285/2019 che vede il Governo contrapposto alla Regione Basilicata relativamente alla legge n. 45 /2018 rubricata “Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto della criminalità e per la promozione della cultura della legalità e di un sistema integrato di sicurezza nell'ambito del territorio regionale”.

L'exkursus in parola pone in relazione la progressione dei trasferimenti di competenza agli enti locali e il mutare della giurisprudenza di legittimità afferente i servizi di Polizia individuando i seguenti principi informatori:

- interdipendenza funzionale tra le attività di polizia amministrativa e le materie affidate alla cura degli enti locali⁵⁹.
- distinzione dell'attività di polizia amministrativa, di competenza esclusiva regionale, da quella di polizia urbana e rurale, in regime concorrenziale Stato – Regione (ante riforma Titolo V), e dalla polizia di sicurezza di stretta riserva statale a tutela dell'ordine pubblico, *“bene primario costituito dall'integrità psico-fisica delle persone, la sicurezza dei possessi e di ogni altro bene che assume primaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento”*⁶⁰.
- Esclusione della polizia amministrativa in ragione della residualità della materia (post riforma titolo V) e individuazione in capo allo Stato delle attività di prevenzione e repressione dei reati per la sola tutela degli interessi fondamentali⁶¹. Tale distinzione appare essenziale atteso che in difetto *“si produrrebbe una smisurata dilatazione della nozione di sicurezza e ordine pubblico, tale da porre in crisi la stessa ripartizione costituzionale delle competenze legislative, con l'affermazione di una*

⁵⁹ Sentenza Corte Costituzionale n. 87/1987.

⁶⁰ La polizia di sicurezza viene individuata nelle “misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico e, pertanto, si riferisce alla attività di polizia giudiziaria e a quella di pubblica sicurezza; la funzione di polizia amministrativa riguarda, diversamente, l'attività di prevenzione e repressione diretta ad evitare danni o pregiudizi a persone o cose nello svolgimento di attività rientranti nelle materie affidate alla competenza regionale” Sentenza Corte Costituzionale n. 290/2001

⁶¹ “quali l'integrità fisica e psichica delle persone, o la sicurezza dei beni” - da ultimo sentenza n. 116/2019

preminente competenza statale potenzialmente riferibile a ogni tipo di attività”⁶²

La logica sottesa alla bipartizione degli ambiti della sicurezza è stata individuata dalla Corte nella teoria dei settori prossimi, trasfusa nella lettera della pronuncia appena illustrata, a tenore della quale *“l’ordinamento conosce, accanto al nucleo duro della sicurezza di esclusiva competenza statale, discipline regionali in settori prossimi ancorché con essa non coincidenti”⁶³*, a significare che nella funzione sicurezza assistiamo ad una sovrapposizione di norme statali e regionali in ragione della trasversalità della materia.

Sempre in tema di contributi giurisprudenziali la sentenza n. 176/2021 esplicita i campi d’intervento sulla sicurezza in senso lato specificando che la Regione può contribuire favorendo iniziative culturali, i servizi sociali e il coordinamento tra enti e cittadini.

1. La l.r. 34/2019 e la sentenza della Corte costituzionale n. 236/2020

Come in precedenza accennato la Regione Veneto è intervenuta con la legge 34/2019 allo scopo di fornire una visione unitaria e coordinata dell’attività di controllo di vicinato, ora invece rimessa alla disciplina dei singoli enti locali nei quali tale pratica viene attuata.

Le radici storiche del cd. Community Policing vengono indicate nel principio ispiratore delle attività di polizia del modello inglese fondato sulla prevenzione al servizio del cittadino e in collaborazione con lo stesso. La situazione muta profondamente negli anni 80 a causa delle trasformazioni sociali indotte dalle difficoltà dell’economia post-industriale e dal divenire del pluralismo etnico e sociale che determina in alcune realtà un aumento del degrado urbano e, conseguentemente, del senso di insicurezza percepito, elementi evidenziati da Wilson e Kelling con la formulazione della teoria cd. *“teoria delle finestre rotte”⁶⁴* secondo la quale la presenza di elementi di incuria e degrado favorirebbero lo

⁶² Sentenza Corte Costituzionale n. 300/2011.

⁶³ Sentenza Corte Costituzionale n. 285/2019.

⁶⁴ La teoria trae origine da un esperimento tenuto dal prof. Philp Zambardo nel 1969 e consistente nell’osservare il diverso comportamento delle persone in presenza di fattori degradanti, nello specifico esponendo in luogo pubblico un veicolo dapprima perfettamente integro e successivamente danneggiandone un vetro.

scadimento dell'ambiente sociale.

In sostanza tale ipotesi sostiene che *“laddove sono tollerati piccoli reati come il parcheggio abusivo, il superamento dei limiti di velocità o il passare col semaforo rosso, piccoli “difetti” o errori che non sono puniti, inevitabilmente si svilupperanno “difetti” più grandi e poi veri e propri crimini”*⁶⁵.

E' questo il contesto che ha portato le autorità inglesi ad attuare la politica della “Zero Tollerance” che, nonostante il termine, si propone di garantire la sicurezza urbana mediante attività finalizzate più alla prevenzione che alla repressione, ricorrendo a varie metodologie quali videosorveglianza, sistemi tecnologici e appunto il neighbourwood watch che vede il coinvolgimento diretto di una rete di soggetti affidabili che contribuiscono al controllo del territorio⁶⁶.

In Italia la sicurezza urbana è stata oggetto di varie dispute istituzionali tra livelli di governo, con esiti talvolta opposti⁶⁷ e anche la legge della Regione Veneto n. 34/2019, contemplando dinamiche strettamente correlate alla sicurezza, non ha fatto eccezione.

La predetta normativa è stata infatti impugnata dal Governo, il quale ha eccepito profili di illegittimità costituzionale del testo nel suo complesso o, in subordine, relativamente agli articoli 1 e 2 commi 2 e 3, articolo 3 comma 2 lett. b) e articolo 5 rispettivamente in relazione alla lettera della Costituzione di cui agli articoli:

- 117 comma 2 lett. h) e g) in quanto il controllo di vicinato, definito come cittadinanza attiva che svolge *“una funzione di osservazione, ascolto e monitoraggio, quale contributo funzionale all'attività istituzionale di prevenzione generale e controllo del territorio”*⁶⁸, può essere accostato ad uno strumento di politica criminale, competenza esclusiva dello Stato e 118 comma 3 perché la

⁶⁵ DE BLASIS G.B., *La teoria delle finestre rotte e la politica della tolleranza zero*, <https://www.poliziapenitenziaria.it/la-teoria-delle-finestre-rotte-e-la-politica-della-tolleranza-zero/>

⁶⁶ TROPEA G., *Dalla Corte Costituzionale un netto stop al neighbourhood in salsa veneta*, www.lacostituzione.info

⁶⁷ In particolare la sentenza 196/09 definisce la sicurezza urbana come appendice dell'ordine pubblico sottraendo di fatto la competenza all'ambito regionale, giudizio poi ribaltato con la pronuncia n. 226/2010 che la descrive invece come problematica accostabile al disagio sociale.

⁶⁸ Estratto art. 2 della legge regionale del Veneto n. 34/2019

norma introduce strumenti di coordinamento la definizione dei quali è invece materia esclusiva statale, in effetti disciplinati dal D.L. 14/2017

- 117 comma 2 lett. h) in quanto l'attività di monitoraggio sull'efficacia ed efficienza da attuarsi mediante *“attività di ricerca, 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”* perchè potenzialmente in grado di interferire con l'attività di organo statali competenti all'analisi strategica dei fenomeni criminali al fine di indirizzare le azioni predisposte dall'Autorità Nazionale di Pubblica Sicurezza.
- 117 comma 2 lett. h) perchè la previsione di una banca dati regionale si tradurrebbe in uno strumento informativo sovrapponibile al CED - SDI ⁶⁹ (Sistema di Indagine), gestito dal Ministero dell' Interno. ⁷⁰

La Regione, costituitasi in giudizio, ha eccepito le doglianze del Governo, in primis sulla incostituzionalità dell'intera disposizione, sostenendo come in realtà il D.L. 14/2017 preveda il sostegno regionale a progetti tra attori istituzionali volti a promuovere la sicurezza integrata *“anche sulla base degli accordi”*⁷¹, locuzione che lascia presupporre che il fine possa essere perseguito con modalità diverse da quelle introdotte dal D.L. sopra indicato.

In ordine alle censure nei confronti dei singoli articoli ad avviso della difesa regionale il contenuto dell'art. 2 delinea un sistema coordinato e integrato di vigilanza e sicurezza locale, già previsto nella L.R. 9/2002 (Interventi regionali per la promozione della legalità e della sicurezza), tanto più considerando la natura consensuale degli accordi che esclude possibili ingerenze nella gestione degli apparati alle dipendenze dello Stato. Altresì non sarebbe violato l'art. 118 comma 3 in quanto la legge regionale rappresenterebbe un coordinamento della libera iniziativa dei cittadini atteso che il fenomeno in parola è già diffuso sul territorio con forme di regolazione demandate a provvedimenti degli enti locali.

⁶⁹ Previsto dall'artt. 7 e 8 della L.121/81 e regolamentato ex - D.P.R. 378/82

⁷⁰ EDUARDO G. *Il controllo di vicinato Veneto sotto la scure della Corte Costituzionale. Ampiezza e limiti della materia di competenza legislativa esclusiva statale “ordine pubblico e sicurezza”*

Giurisprudenza Costituzionale, Anno LXV Fasc. 6 - 2020, pag. 2785

⁷¹ Art. 3 comma 2 del D.L. 14/2017

Anche la criticità relativa all'art.3 sarebbe inammissibile in quanto il rimettente non specifica in che modo le disposizioni dequo possano rappresentare un pericolo di ingerenza nell'organizzazione statale.

Parimenti priva di fondamento sarebbe la presunta lesività dell'istituzione della banca dati di cui all'art. 5 avendo tale strumento esclusiva funzione di verificare l'efficacia del controllo di vicinato monitorando i fenomeni criminosi e atteso che l'eventuale implementazione di dati che evidenzino l'impatto delle "potenziali tipologie di reati ed il loro impatto sul sistema territoriale"⁷² sarebbe subordinato alla stipula di apposita convenzione col Ministero dell'Interno⁷³.

La sentenza della Corte costituzionale n. 236/2020

In ordine alla controversia di cui sopra la Consulta ha effettivamente proceduto alla caducazione per incostituzionalità dell'intero impianto normativo regionale abbracciando in toto le doglianze del Governo. La Corte ha fondato il proprio giudizio attraverso il richiamo delle precedenti pronunce relative alla doppia visione del concetto di sicurezza, l'una in senso stretto, o primaria, e l'altra in senso lato, o secondaria, precedentemente illustrate⁷⁴.

Ad avviso del giudice il chiaro riferimento al controllo di vicinato inteso come attività di prevenzione generale e controllo del territorio con caratteri di continuità, generalità e capillarità⁷⁵, riconduce all'accezione della sicurezza in senso stretto, materia nella quale l'intervento regionale è escluso. Nella pronuncia viene posto l'accento sul D.L. 14/2017, attuativo dell'art. 118 comma 3 della Costituzione, con il quale lo Stato ha delineato le forme di collaborazione tra i diversi livelli di governo, preconizzando per la Regione una funzione volta a favorire le precondizioni per un più efficace esercizio delle attività di prevenzione e repressione dei reati, proprie del nucleo 'duro' della sicurezza.

⁷² Art. 5 comma 2 della L.R. 34/2019.

⁷³ EDUARDO G. *Il controllo di vicinato Veneto sotto la scure della Corte Costituzionale. Ampiezza e limiti della materia di competenza legislativa esclusiva statale "ordine pubblico e sicurezza"*

Giurisprudenza Costituzionale, Anno LXV Fasc. 6 - 2020, pag. 2786

⁷⁴ Vedasi . pag. 40

⁷⁵ EDUARDO G. *Il controllo di vicinato Veneto sotto la scure della Corte Costituzionale. Ampiezza e limiti della materia di competenza legislativa esclusiva statale "ordine pubblico e sicurezza"*

Giurisprudenza Costituzionale, Anno LXV Fasc. 6 - 2020, pag. 2794

Gli strumenti di coordinamento in parola si riferiscono a quelli approvati nella Conferenza Unificata del 26/07/2018 che non comprendono il controllo di vicinato. Fondata sarebbe pertanto la censura di cui all'art. 2 della Legge Regionale, con riferimento all'art. 118 appena sopra evidenziato, atteso che la Regione, nonostante l'espressa riserva di legge statale in materia, contenuta nell'art. 118 stesso, ha introdotto e disciplinato con proprio provvedimento organico e articolato modalità di collaborazione istituzionale da ricercarsi a cura della Giunta mediante promozione di accordi e intese tra enti governativi e locali, quindi al di fuori delle predisposizioni statali.

2. La l.r. 24/2020 e la sentenza della Corte costituzionale n. 176/2021

Come evidenziato nel capitolo 3, la Regione Veneto al fine di pervenire ad una riforma organica della Polizia Locale ha approvato la L.R. 24/2020 che *“detta norme in materia di polizia locale e politiche di sicurezza, definendo i principi generali afferenti la funzione di polizia locale e lo svolgimento dei servizi, l'organizzazione territoriale, nonché la valorizzazione della formazione degli operatori di polizia locale”*⁷⁶ in sostituzione della precedente disciplina costituita dalla L.R. 40/88, ora abrogata per effetto dell'art. 24 comma 1 lett. a) della sopra indicata legge.

Gli obiettivi prefissati da tale disposizione vengono definiti all'art.1 commi 2 e 3 dalla lettera di quali si evince che il legislatore regionale con essa intende *“promuovere una disciplina unitaria e coordinata delle funzioni e dei compiti della polizia locale, al fine di migliorare l'organizzazione della stessa”* nonché predisporre un sistema integrato di sicurezza attraverso la concertazione tra gli attori istituzionali coinvolti in ambito regionale.

La normativa in parola è stata oggetto di solerte ricorso in via principale promosso dal Presidente del Consiglio dei Ministri in riferimento agli 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), per conflitto con gli artt. 3, 97, 117, secondo comma, lettere h) ed l), e 118, quarto comma, della Costituzione.

⁷⁶ Art 1, L.R. 24/2020

Di seguito una puntuale disamina delle argomentazioni addotte dal ricorrente che possono essere così illustrate:

- in riferimento all'art. 3/2° lett. b) la norma impugnata dispone che, per le finalità di cui al comma 1 (razionalizzazione e 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”*. Nella predetta disposizione il rimettente lamenta violazione dell'art. 117 comma 2° lett. l) della Costituzione *“Ordinamento civile”* per contrasto con le norme interposte relative di cui al D.Lgs 117/17 (Codice del Terzo settore), della L. 106/2016 e L.65/86 (Legge Quadro della Polizia Locale), in quanto la proposizione contiene riferimenti lessicali riconducibili ai soggetti del terzo settore in riferimento però ad altre figure istituzionali non rientranti nella predetta categoria. Altresì viene rilevata anche la violazione dell'art.117 comma 2 lett. h), in quanto la norma sopraindicata assume la pretesa di dettare modalità di esercizio delle funzioni di pubblica sicurezza della polizia locale e le forme di collaborazione con le forze di polizia statali nell'espletamento delle funzioni di polizia amministrativa, nonostante già oggetto di specifica previsione ex-artt. 3 e 5 della L. 65/86, interferendo in tal modo con l'autonomia organizzativa statale in materia di ordine pubblico e pubblica sicurezza.
- In riferimento all'art. 9 comma 3°, che dispone *“Nei 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”*, viene ipotizzata la violazione dell'art. 117 comma 2 lett. l) *“Ordinamento civile”* perché in ragione alle prescrizioni contenute nel Codice del Terzo settore (art. 5) la norma censurata demanda alle associazioni di volontariato lo svolgimento di attività per le stesse non previste,

stabilendo oltretutto l'attribuzione di un compenso in violazione delle disposizioni dell'art. 33 del citato Codice.

- In relazione all'art. 8, per i commi 1 e 2, che prescrivono in ordine alla suddivisione gerarchica interna ai corpi di polizia locale e all'attribuzione dei distintivi di grado, viene supposta violazione dell'art. 117 comma 2 lett. l) "ordinamento civile" perchè attribuendo le qualifiche di ufficiale e agente di polizia giudiziaria inciderebbero sulla parte economica generando disparità di trattamento (lesione art. 3 Cost.) e inficiando il buon andamento della Pubblica Amministrazione (art. 97 Cost.), mentre ad avviso del ricorrente il comma 3, disponendo che sia la Giunta a stabilire con proprio atto "*Le caratteristiche delle uniformi e dei distintivi di grado e di specialità degli appartenenti alla polizia locale, valorizzandone l'operatività*" nonché "*le caratteristiche dei mezzi e degli strumenti operativi e di autotutela in dotazione*", lederebbe la stessa norma costituzionale in ragione del fatto che gli articoli 6 e 7 della L. 65/86 contengono una riserva di legge regionale in materia.

- Con riferimento all'art. 13 comma 2, lettere d), e), f), g) e i), si assume violato l'art. 117 comma 2 lett. h) per le norme ivi inserite, dispositive in merito a promozione e sostegno delle politiche integrate relativamente alla sicurezza sul territorio, obiettivo che la Giunta regionale persegue con azioni in sinergia con altri soggetti, pubblici o privati, finalizzate 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 necessari e 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 programma reazioni 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 supposta violazione riposa sul fatto che, in conseguenza del mancato coinvolgimento dei Prefetti, le intese in parola non possono essere considerate

estrinsecazione degli strumenti di cui all'art. 2 del D.L. 14/2017 e pertanto *“lo svolgimento di tali attività, per quanto subordinate alla stipula di accordi con organi e autorità di pubblica sicurezza, non sarebbe compatibile con i processi di pianificazione e razionalizzazione dei presidi di polizia che l'ordinamento rimette alla competenza statale”*.

Alle predette contestazioni rispondeva la regione Veneto la quale costituitasi in giudizio chiedeva per le stesse la declaratoria di infondatezza o inammissibilità basando la propria pretesa su un diverso quadro interpretativo rispetto a quello utilizzato per la costituzione in giudizio di parte attrice.

Per la difesa regionale infatti la norma impugnata sarebbe compatibile con i principi contenuti nella L. 65/86 (Legge Quadro sulla Polizia Municipale) e si fonderebbe sulla nuova declinazione del concetto di sicurezza originatasi in seguito all'adozione del D.L. 14/2017 ⁷⁷ e alla conseguente previsione di strumenti sinergici introdotti al fine di coordinare gli organi istituzionali coinvolti.

Con tale nuovo indirizzo ermeneutico la Regione ha respinto gli addebiti confutando sistematicamente le conclusioni di parte avversa. Nello specifico, in relazione all'art. 3 lesivo dell'art. 117 comma 2 lett. l) e lett. h) vengono eccepite, rispettivamente, l'inammissibilità, in quanto non risultano comprensibili le modalità per le quali formule collaborative con organismi privati andrebbero ad «incidere o, addirittura, alterare la disciplina statale in materia», e l'infondatezza, atteso che la consensualità delle forme di coinvolgimento lascia impregiudicata l'autonomia di scelta dei singoli attori.

Parimenti infondata sarebbe anche la supposta violazione dell'art. 117 comma 2 lett. l) Cost. ad opera dell'art. 9 comma 3 in quanto il D.Lgs. 117/2017, norma interposta, in quanto non solo consente (art. 5) l'espletamento di mansioni compatibili con quelle richieste nelle attività di supporto della Polizia Locale, ma addirittura prevede in ogni caso che gli enti del Terzo settore possano operare in *“attività che, in via accessoria, si assommano e affiancano le attività proprie di ciascuna associazione attività”*, in ogni caso contemplando (art. 6) anche l'esercizio di attività diverse rispetto a quelle predette a condizione che *“l'atto*

⁷⁷ Nella circostanza l'art. 2 comma 1 - «anche con riferimento alla collaborazione tra le forze di polizia e la polizia locale».

costitutivo o lo statuto lo consentano e siano secondarie e strumentali rispetto alle attività di interesse generale”.

Altresì anche le disposizioni dell'art. 33 del Codice del terzo settore sono da ritenersi compatibili con l'art. 9 della Legge Regionale, in quanto dalla lettura in combinato disposto con l'art. 18 emerge che la remunerazione delle prestazioni a favore di terzi ivi citata non si riferisce ai membri delle associazioni di volontariato bensì agli appartenenti alla Polizia Locale.

Analogamente non figurano violate le disposizioni degli artt. 118 comma 4 e 3 della Cost. poiché l'autonomia dei privati citata nel primo si riferisce unicamente all'iniziativa, dovendo necessariamente coordinarsi con i soggetti pubblici nella materiale gestione del servizio, mentre per quanto attiene all'art. 3, la presunta disparità di trattamento non può trovare fondamento in quanto la scelta degli enti da coinvolgere non è frutto di discrezionalità ma viene ponderata in ragione della affinità tra le attività da svolgere e quelle peculiari dell'associazione coinvolta.

Anche le eccezioni rivolte al contenuto dell'art. 8 ritenuto lesivo degli artt. 117 comma 2 lett. 1), 3 della Cost., vengono considerate infondate dalla difesa regionale atteso che la disposizione in parola oltre a disciplinare una materia residuale, quindi di competenza regionale, dichiara espressamente che i distintivi di grado descrivono una gerarchia avente valore meramente interno inidonea ad *“incidere sul rapporto giuridico ed economico del personale”* e, pertanto, incapace di determinare una qualsiasi disparità di trattamento. Similmente anche la violazione della medesima norma costituzionale, in relazione però alla riserva di legge regionale nella determinazione delle dotazione della Polizia Locale, viene ritenuta infondata avendo la riforma del Titolo V della Costituzione modificato radicalmente le materie residuanti in capo agli organi dotati di potere legislativo. Anche le contestazioni nei confronti della norma riferite all'art. 97 Cost. devono ritenersi inammissibili perchè meramente ipotetiche e non circostanziate.

Da ultimo viene eccepita l'infondatezza delle violazioni dell'art. 117 comma 2 lett. h) della Costituzione in riferimento all'art. 13 lett. d), e), g) e i) in quanto trattasi di norme programmatiche e di impulso, destinate a indurre meccanismi collaborativi ovvero istitutive di strumenti di “prevenzione

situazionale” richiamati dalle «Linee generali delle politiche pubbliche per la sicurezza integrata» approvate nella seduta della Conferenza unificata del 24 gennaio 2018 in attuazione di quanto previsto dall’art. 2 del d.l. n. 14 del 2017.

La sentenza della Corte costituzionale n. 176/2021

In relazione alla questione di legittimità costituzionale nel procedimento appena descritto la Consulta ha proceduto alla formulazione della sentenza n. 176/2021 nella quale vengono preliminarmente riuniti tutti i motivi di doglianza del ricorrente che possono essere ascritti a tre gruppi distinti in ragione dei precetti costituzionali presumibilmente violati.

Nello specifico le questioni controverse riguardano:

- “a) le forme e i termini del coinvolgimento di soggetti privati nell’espletamento dei compiti di polizia locale e nella progettazione e attuazione delle politiche di sicurezza (art. 3, comma 2, lettera b; art. 9, comma 3, e art. 18 della legge regionale impugnata);*
- b) l’ordinamento e le caratteristiche organizzative del servizio di polizia locale (art. 8, commi 1, 2 e 3);*
- c) le intese e gli accordi in tema di sicurezza integrata promossi dalla Regione, nonché la promozione e il sostegno alle politiche integrate per la sicurezza sul territorio regionale (art. 3, comma 2, lettera b e art. 13, comma 2, lettere d, e, g e i)”⁷⁸*

Prima di procedere all’analisi della norma la Corte introduce un preambolo riaffermando innanzitutto la nuova natura del termine sicurezza ricavabile dalle varie disposizioni sulla sicurezza integrata e ribadendo altresì la duplice declinazione del concetto, in senso stretto qualora si tratti di prevenire e reprimere i reati tutelando l’ordine pubblico e pubblica sicurezza, in senso lato quando l’azione posta in essere consista in interventi volti al miglioramento delle condizioni di vivibilità ed inclusione, tali da promuovere il senso civico e prevenire comportamenti *contra legem*.

⁷⁸ Sentenza Corte Costituzionale n.176/2021

Alla luce delle premesse la Corte conviene sostanzialmente con la difesa regionale dichiarando i motivi di censura formulati dal ricorrente in parte inammissibili e in parte infondati, per motivazioni diverse.

In primis, in relazione al primo gruppo di doglianze, dalle motivazioni del ricorso non si evince quali siano i termini di violazione della norma interposta (Codice del Terzo settore) e come gli stessi possano determinare la lesione dell'art. 117 comma 2 lett. l) Cost., mentre quello che l'avvocatura dello Stato considera come invasivo della materia sicurezza e ordine pubblico di cui all' art. 117 comma 2 lett. h) è stato interpretato dalla Corte come esplicazione operativa delle previsioni contenute nel D.L. 14/2017, art. 2 e 3, anche in considerazione della natura consensuale degli accordi che preclude qualsiasi ingerenza nella gestione organizzativa e operativa degli organi statali. Anche le criticità rilevate dalle disposizioni dell'art. 9 della legge impugnata sono state dichiarate prive di fondamento in ragione del principio interpretativo alla base del ragionamento, che ha portato il ricorrente a ritenere erroneamente che la norma prevedesse, per l'esecuzione di servizi per soggetti terzi, l'attribuzione di un compenso agli appartenenti al Terzo settore, emolumento che nelle intenzioni del legislatore spetta invece agli appartenenti alla Polizia Locale che svolgano dette attività. Ugualmente inammissibili, in quanto contraddittorie, sono state dichiarate le contestazioni nei confronti dell'art. 18, atteso che il ricorrente da un lato lamenta violazione dell'art. 117 comma 2 lett. l) per l'assegnazione a soggetti appartenenti al Terzo settore compiti non previsti e dall'altro reclama la mancata estensione di tale possibilità a tutti gli enti dell'ambito (da qui la violazione dell' art. 3 Cost.), addivenendo così alla formulazione di una critica illogica sul piano giuridico, costituente in sostanza *“una censura che smentisce la premessa stessa dalla quale muove il ricorrente”*⁷⁹

Parimenti oggetto di inammissibilità anche il ricorso per il contenuto dell'art. 8 della legge regionale, in quanto viziato dalla medesima anomalia sillogistica che ha caratterizzato le censure della Corte nella disamina poc'anzi illustrata *«non potendo coesistere – se non in un rapporto di subordinazione, non*

⁷⁹ Sentenza Corte Costituzionale n. 297/2009

dedotto nel ricorso – una censura attinente sia all’an, sia al quomodo dell’esercizio della potestà regionale»⁸⁰.

In effetti nel caso di specie il ricorrente, da un lato contesta la potestà regionale in ordine all’attribuzione dei distintivi di grado agli operatori di Polizia Locale, salvo poi confutare il fatto che la regolazione sia affidata alle cure della Giunta Regionale invece che attuata con provvedimento normativo come prescritto dalla riserva di legge contenuta nella Legge Quadro.

Il terzo gruppo di criticità individuato dal ricorrente riguarda invece la competenza esclusiva dello Stato nella disciplina delle materie ordine pubblico e pubblica sicurezza, censure parzialmente accolte dalla Corte per due ordini di motivazioni sostanziali:

- relativamente al contenuto del testo normativo laddove cita, quali finalità da perseguire della Giunta Regionale, *“«realizzare o sostenere» iniziative in settori per i quali, se 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), non risulta, ancora prima, 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)”*.
- In ordine alle modalità con le quali avvengono le forme di coordinamento e gestione degli apparati di sicurezza indicate, non più informate in modo esclusivo al principio del consenso tra gli attori coinvolti, ma potenzialmente in capo alla discrezionalità della Giunta Regionale e quindi potenzialmente lesivi dell’autonomia organizzativo – operativa degli apparati statali.

⁸⁰ Sentenze Corte Costituzionale n. 391/2006 e 35/2011.

CONCLUSIONI

La finalità del presente lavoro è quella di porre l'attenzione sull'opportunità di procedere ad una ridefinizione dell'assetto della pubblica sicurezza in Italia e dei ruoli degli attori coinvolti. Preliminarmente è però imprescindibile una lettura alternativa delle sentenze n. 236/2020 e n. 176/2021, più incentrata sull'aspetto teleologico delle norme impugnate che sulla lettera delle stesse, come del resto previsto dall'art. 12 delle disposizioni sulla legge in generale che nell'attività di interpretazione pone in rilievo tanto il significato del testo quanto l'intenzione del legislatore che da essa può essere desunto. Con tale criterio ermeneutico si procede di seguito all'analisi delle doglianze formulate dal Governo in relazione alla legge regionale 34/2019, che hanno portato alla dichiarata illegittimità della stessa nella sua interezza, giusta ritenuta esorbitanza rispetto alla competenza rimessa agli organi regionali. In relazione alla presunta invasione delle funzioni Ordine Pubblico e Pubblica Sicurezza da parte degli articoli 1 e 2 precedentemente illustrati, il punto di criticità del testo viene rilevato nello scopo del controllo di vicinato, quello di ascolto, monitoraggio ed osservazione finalizzati alla prevenzione generale e controllo del territorio, funzioni che attengono al concetto di Pubblica Sicurezza. Ad un osservatore 'giuridicamente laico' che dovesse descrivere dal punto di vista semantico il controllo di vicinato parrebbe evidente che l'attività svolta dai singoli sia quella di ascoltare, monitorare e osservare gli accadimenti particolari che interessano l'ambito del territorio contiguo alla residenza. Altrettanto palese sarebbe il fatto che le predette azioni di sorveglianza hanno quale conseguenza logica che il territorio sia sottoposto ad un controllo più capillare, le finalità del quale sono quelle di prevenire azioni criminose.

Proprio sul significato attribuibile al termine prevenzione, in ragione del contesto, si individua la sostanziale differenza per la quale l'attività in parola non può essere accostata a quella riservata allo Stato. Più specificamente, detta locuzione può essere identificata con la dissuasione, in quanto non perseguita attraverso azioni dirette come quelle attuate dagli organismi di Pubblica Sicurezza dello Stato, ma conseguenza indotta dal fatto che i territori interessati si rivelano meno appetibili sotto il profilo delle condotte criminose. Questa chiave di lettura

può essere desunta dall'esplicita esclusione dall'attività in parola dei poteri autoritativi e/o coercitivi che residuano in capo allo Stato, ossia delle *“iniziative di intervento per la repressione di reati o di altre condotte a vario titolo sanzionabili, nonché la definizione di iniziative a qualsivoglia titolo incidenti sulla riservatezza delle persone”*. In evidenza, per altro canto, il fatto che l'endiadi costituita dai termini controllo e prevenzione si riscontra anche su taluni provvedimenti degli enti comunali adottati per disciplinare localmente il controllo di vicinato. Anche la presunta lesione dell'autonomia organizzativa e operativa a carico delle istituzioni statali, ipotizzata dalle previsioni dell'art. 4 comma 1 lett. a) della l.r., non troverebbe riscontro atteso che la locuzione *“protocolli di intesa”* presuppone l'adozione di formule pattizie, come tali rimesse alla libera adesione dei soggetti coinvolti. Questa soluzione improntata al principio del consenso era peraltro stata riconosciuta quale elemento scriminante nel contesto dell'eccezione di legittimità sollevata dal Governo nei confronti della l. n. 15/2020 della Regione Lombardia, e posta a fondamento della pronuncia 161/2021 con la quale la Consulta aveva respinto le doglianze erariali.

Ancora, in merito alle previsioni degli artt. 3 e 5 l.r. 34/2019, pur non essendo definiti gli aspetti relativi al contenuto delle informazioni utilizzate nella composizione degli archivi, la loro natura può essere ricavata dalle espressioni descrittive citate che disegnano strumenti destinati principalmente ad attuare una forma di controllo di gestione con riguardo all'efficacia delle azioni dispiegate, costituendo una base statistica per valutare l'evoluzione del controllo di vicinato e della tipologia dei fenomeni criminosi che interessano i vari territori. Anche in questo caso la possibilità di interferenza istituzionale è remota, precipuamente perchè la definizione delle caratteristiche del database utilizzato è oggetto di accordo tra enti locali e organismi statali, ma anche in ragione del fatto che le informazioni ivi contenute afferiscono alla descrizione degli eventi in sé, all'applicazione più mirata di strumenti di contrasto e investimenti. Diversamente e in antitesi, la banca dati SDI che, essendo finalizzata al supporto investigativo e allo scambio interforze, raccoglie informazioni personali riguardo tutto quello che possa essere utile alla prevenzione generale di comportamenti illeciti dei singoli o alla definizione di procedimenti in essere.

Maggiormente sterile sotto il profilo delle motivazioni si è invece rivelato il ricorso in via principale promosso dal Governo avverso la l.r. 24/2020 del Veneto, dispositiva in merito ai servizi di Polizia Locale della Regione, talché quasi tutte le norme eccepite sono state oggetto di conferma da parte della Corte Costituzionale, che ha dichiarato le doglianze formulate in parte inammissibili e in parte infondate, con l'unica eccezione di quella di cui all'art. 13 solo in parte dichiarato illegittimo.

Alla luce delle sopraindicate considerazioni risulta evidente che una stessa norma si presta a varie soluzioni esegetiche, applicate diversamente in ragione del "clima istituzionale" vigente tra gli attori, problematica maggiormente sentita nei sistemi fondati sul civil law, come quello italiano, nei quali una pronuncia giurisdizionale, pur fondandosi sulla stessa norma, può assumere anche orientamenti completamente difformi, tratto solo parzialmente mitigato dal sistema di pesi e contrappesi che interessa la distribuzione del potere.

In effetti le Regioni, fin dalla loro nascita, sono state guardate con sospetto dal livello centrale, più impegnato a controllare derive separatiste che a dare attuazione ad un assetto istituzionale conforme agli standard di efficienza degli stati moderni. Da qui la reticenza alle riforme, tendenza tutt'ora presente in particolare su talune tematiche particolarmente penetranti con riguardo alla stabilità dell'ordinamento quali l'economia (vedasi la controversa autonomia differenziata nonostante oggetto di precisa disposizione costituzionale) e la materia sicurezza, in quanto incidente direttamente sulla vita dei cittadini. Questo traspare dalla reazione istituzionale all'emanazione delle norme regionali trattate, quella sul controllo di vicinato della quale si è fornita una possibile diversa accezione meno "problematica" e quella sulla Polizia Locale, oggetto di un procedimento per illegittimità costituzionale per la maggior parte al limite del pretestuoso.

In ragione della trasversalità della materia Polizia Amministrativa che, pur considerata affine alla gestione delle funzioni di competenza regionale, è intrisa nella sua applicazione concreta di disposizioni di carattere sovra locale. Questo si riflette in modo decisivo sulle capacità di governo da parte delle Regioni, marginale e ristretta a sfere non particolarmente permeanti sotto il profilo delle

peculiarità del servizio, quali i distintivi di grado, le forme di associazionismo (non obbligatorie e vincolate, per alcuni aspetti, alle norme statali), la formazione etc.

Il sistema di sicurezza integrata delineatosi a seguito del D.L. 14/2017 ha ulteriormente enfatizzato le criticità attinenti al profilo della governabilità locale del servizio, ulteriormente compromesso dall'attuazione limitata delle previsioni di cui all' 2 comma 1 del predetto D.L. il quale dispone:

- a) scambio informativo, per gli aspetti di interesse nell'ambito delle rispettive attribuzioni istituzionali, tra la polizia locale e le forze di polizia presenti sul territorio⁸¹;
- b) 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.

In effetti l'implementazione sopra accennata si è rivelata mono direzionale, con l'acquisizione da parte degli organi centrali di sistemi e competenze in uso alle polizie locali. Il predetto orientamento è più marcato nei comuni di piccole dimensioni, 6702 su un totale di 7901, per i quali poco è cambiato rispetto alla situazione ante riforma e i collegamenti istituzionali si fondano talvolta su rapporti personali tra gli operatori.

Le previsioni del D.L. 14/2017 contengono norme che attribuiscono al Sindaco il potere di emanare provvedimenti volti a limitare talune attività in ragione della vivibilità e decoro, efficaci pertanto anche in termini di acquisizione di consenso elettorale. Detti atti, pur avendo prescrizioni in ambito amministrativo, per la concreta attuazione sfociano talvolta in azioni con marcati profili di ordine pubblico, settore espressamente precluso alle attività di Polizia Locale che viene quindi coinvolta con direttive di comando motivate dai doveri di ufficio relativamente alle funzioni svolte (una rissa può essere vista come un

⁸¹ BONETTI P., *Funzioni e corpi di polizia: problemi giuridici e prospettive per un riordino costituzionalmente orientato*, www.astrid.eu

problema di ordine pubblico ma è considerata anche reato obbligando all'intervento tutti i soggetti aventi funzioni di polizia giudiziaria). Dal quadro poc'anzi illustrato emerge che allo stato attuale delle cose gli enti locali si trovano a dover disciplinare con potestà costituzionalmente limitate un servizio di polizia locale dai risvolti formalmente amministrativi, ma inserito in un sistema che, in caso di necessità, ne amplia gli ambiti di intervento sfumando pericolosamente i confini delle competenze grazie ad un dedalo di norme foriere di interpretazioni diverse e proprio per questo adattabili in ragione del bilanciamento degli interessi che vengono perseguiti dai singoli attori (sindaci, responsabili del servizio, Anci, Ministero dell'Interno). Tutto ciò nella stasi normativa riguardante le funzioni in capo agli operatori, uniche disposizioni chiare, interpretate in modo univoco e, almeno fino ad ora, immutabili.

Per quanto sopra indicato è necessario perseguire la coerenza del sistema che può essere favorita sia mediante il trasferimento delle competenze regionali in materia di polizia locale in capo allo Stato, ovvero privando la polizia locale delle funzioni autoritative / coercitive, esercitate per imporre il rispetto di normative di livello statale. In quest'ultimo caso agli operatori di polizia locale rimarrebbe competenza in ordine alla vigilanza sul rispetto delle prescrizioni relative ai regolamenti comunali, mentre sarebbe in carico alle forze di polizia il rimanente ambito. Anche le spettanze regionali di cui al D.L. 14/2017 potrebbero essere comunque adempiute atteso che il principio di sicurezza in senso lato, come emerso dalla giurisprudenza costituzionale, può essere pacificamente accostato ad un'attività da realizzarsi attraverso i servizi sociali. Esaminando da ultimo la posizione giuridica, si perverrebbe ad una congruenza tra la funzione svolta di pubblico impiegato e l'inquadramento contrattuale privatistico, contrariamente alla situazione attuale nella quale personale con il medesimo profilo, disciplinato dal D.Lgs. 165/2001, svolge indifferentemente la funzione di messo o autista di scuolabus, così come operazioni antidroga, sia in autonomia che in collaborazione con altre forze di polizia. Nel caso, invece, di modifica dell'art. 117/2°, con inserimento della polizia amministrativa nelle materie di competenza esclusiva statale si risolverebbe l'annosa questione della stretta vicinanza tra organi di governo e organi di amministrazione, particolarmente critica nell'ambito della

polizia locale la cui opera di vigilanza porta spesso a contrasti con i cittadini, costituenti il corpo elettorale del quale la politica cerca il consenso. La criticità appena descritta è stata ulteriormente esacerbata dalla tendenza ad attribuire funzioni di comando pro tempore, soggetto a rinnovo annuale. La polizia locale “dello Stato” importerebbe altresì la riforma organica di tutto il Comparto Sicurezza, prima auspicabile anche in ragione delle prescrizioni contenute all’art. 97 della Cost., oramai divenuto improcrastinabile in ragione della congiuntura economica e dei vincoli europei ricadenti sui paesi ad alto debito pubblico che, importando limiti all’assunzione di personale, obbligano alla ricerca di metodi per rendere il sistema più efficace ed efficiente.

BIBLIOGRAFIA

- ASPRONE M., *La sicurezza pubblica: profili pubblicistici*, 2014
- BENELLI F. - BIN R., *Prevalenza e "rimaterializzazione delle materie": scacco matto alle Regioni*, in *Le Regioni* 2009
- BIANCONI G, ZIZI M., *Polizia, un'istituzione a servizio dell'ordine pubblico*
<https://www.treccani.it/enciclopedia/polizia> 2006
- BIN R., *Prevalenza senza criterio. Nota alla sent. 411/2008*, in *Le Regioni* 2009
- BONETTI P., *Funzioni e corpi di polizia: problemi giuridici e prospettive per un riordino costituzionalmente orientato.*
www.astrid.eu
- CARLONI E., CORTESE F., *Diritto delle autonomie territoriali*, CEDAM 2020
- CASSANO G., *I beni - Tentativo di sintesi ed aspetti qualificatori*, CEDAM 2007
- CLEMENTI F. – *L'esperienza degli statuti regionali*, in *L'Italia e le sue Regioni* 2015
- CURI F., *Il Daspo urbano: "l'eterno ritorno dell'uguale"*, *Rivista Penale Diritto e Procedura*, 12/02/2021
- DE BLASIS G.B., *La teoria delle finestre rotte e la politica della tolleranza zero*,
www.poliziapenitenziaria.it, editoriale 4/12/2022
- DESIDERI C., *Se le regioni italiane abbiano un fondamento territoriale e quale sia*, www.issirfa.cnr.it. 2012
- DIZIONARIO OXFORD LANGUAGES
<https://languages.oup.com/google-dictionary-it/>
- EDUARDO G. *Il controllo di vicinato Veneto sotto la scure della Corte Costituzionale. Ampiezza e limiti della materia di competenza legislativa esclusiva statale "ordine pubblico e sicurezza"*, *Giurisprudenza Costituzionale*, Anno LXV Fasc. 6 - 2020.
- FOTI G., *Il potere di ordinanza del Sindaco*
www.ildirittoamministrativo.it
- GALLETTO T., *La proprietà pubblica. Condizione giuridica del demanio e negozi di diritto privato*, GIUFFRÈ' 1995
- GIUPPONI T.F. - *Sicurezza integrata e sicurezza urbana nel decreto legge n.*

14/2017, Le istituzioni del federalismo, n. 1-2017

GIUPPONI T.F., *La sicurezza urbana e i suoi incerti confini, tra ordinanze sindacali e “ronde”*, in Le istituzioni del federalismo, n. 4-2011

GIUPPONI T.F., *La sicurezza e le sue “dimensioni” costituzionali*, Diritti umani: Teorie, analisi, applicazioni di S. Vida, Bologna 2008

MORELLI Avv. A. Parere 06 maggio 2015
<https://www.conarmi.org/>

NARDUCCI R., *La polizia locale: organizzazione compiti e funzioni*, Guida agli enti locali

PAOLOZZI F., *Focus di giurisprudenza costituzionale in materia di sicurezza pubblica*, in Le istituzioni del federalismo 11/2011.

PICARONE A., *Le materie trasversali tra problematiche interpretative e riforme mancate*, Astrid Rassegna n. 8/2017

PIROZZOLI A., *Il potere di ordinanza del Sindaco*, Rivista telematica giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, n. 1-2011

PORRICOLO M., *Il D.L. Minniti sulla sicurezza urbana: occhio non vede, cuore non duole*, Il Piemonte delle Autonomie ISSN 2385-085X

ROLLA G., *Federalismo e polizia municipale. Considerazioni in margine alla legge costituzionale di riforma del titolo V della Costituzione*, Le Regioni 2001 – Fasc 5. ISSN 0391-7576

SEMPREVIVA M. e TROMBETTA G., *La sicurezza urbana e la sicurezza integrata. Luci e ombre di due recenti categorie*, in Federalismi, 2022

STRAZZA M. – *La nascita delle Regioni ordinarie*, www.storiainrete.com 2008

TEBALDI M., *Le politiche di sicurezza nelle democrazie contemporanee , tra governamenti e governance*, SINAPPSI- Connessioni tra ricerca e politiche pubbliche, Anno X n. 2/2020

TATI E., *Una nuova epoca per la sicurezza urbana? Verso la tipizzazione dei patti tra sindaco e prefetto e delle ordinanze contingibili e urgenti*, MUNUS 2017

TERRACCIANO U.- *Polizia Locale: la qualifica di polizia giudiziaria non è limitata all'orario di servizio , ma dalle attribuzioni funzionali*, Il Centauro n. 179

TROPEA G., *Dalla Corte Costituzionale un netto stop al neighbourhood in salsa veneta* – www.lacostituzione.info

VIPIANA PERPETUA P.M., *Osservazioni sul cosiddetto federalismo amministrativo nella sua evoluzione e nei suoi sviluppi*, Le istituzioni del federalismo 2011

ZANOBINI G., SORRENTINO U. – *Polizia*
<https://www.treccani.it/enciclopedia/polizia>

SITOGRAFIA

<https://ameleguardie.wordpress.com/>
<https://oa.inapp.org/>
<https://www.lacostituzione.info/>
<https://www1.interno.gov.it/mininterno>
<https://www.aipda.it>
<https://www.treccani.it>
www.issirfa.cnr.it
<http://win.storiain.net/>
<https://www.altalex.com>
<https://www.regione.emilia-romagna.it>
<https://www.sipotra.it>
<https://documenti.camera.it>
<https://leg16.camera.it>
<https://www.forumcostituzionale.it>
<http://www.asaps.it>
<https://languages.oup.com>
<https://gallettoeassociati.it>
<https://www.conarmi.org>
<https://www.rivistaaic.it>
www.ildirittoamministrativo.it
<https://www.diritto.it/>
<https://www.penaledp.it>
<https://www.piemonteautonomie.it>
<https://www.poliziapenitenziaria.it>
<https://iris.unimore.it/>

Un ringraziamento a tutti coloro, e sono tanti, che mi hanno sopportato nel corso di questo lungo viaggio.....

