



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE
UFFICIO II – UFFICIO PER LE AUTONOMIE SPECIALI PER L'ESAME
DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE
DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Toscana	Legge n° 11 del 19/02/2020	BUR n°8 del 21/02/2020
ID:13746	Esito: Non impugnativa	(Scadenza 21/04/2020)

Norme in materia di sicurezza urbana integrata e polizia locale. Modifiche alla l.r. 22/2015.

Con la legge regionale in esame, la Regione Toscana intende aggiornare la normativa regionale in materia di sicurezza e di polizia locale, adeguandola all'attuale contesto sociale e alle problematiche degli attuali scenari urbani, prevedendo la trattazione unitaria di quanto sinora separatamente disciplinato dalle leggi regionali n. 38/2001 e n. 12/2006, nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza in relazione ai rapporti con gli enti locali, e dell'indirizzo e dell'azione delle rispettive strutture di polizia.

Il provvedimento si inserisce nel solco tracciato dal decreto-legge n. 14 del 2017 in attuazione del principio costituzionale del coordinamento normativo fra Stato e Regioni di cui all'articolo 118, terzo comma, in materia di ordine e sicurezza pubblica.

Tuttavia, la legge regionale risulta censurabile per i seguenti motivi:

1) - articolo 2 (Programmazione, principi e finalità degli interventi di sicurezza integrata). La disposizione viola l'articolo 118, comma 3, della Costituzione, che demanda alla legge statale il compito di disciplinare eventuali forme di coordinamento tra Stato e Regioni nella materia dell'ordine pubblico e della sicurezza, in quanto, pur richiamando al comma 4 i principi di cui al decreto legge n. 14 del 2017, in materia di sicurezza integrata, al comma 5 prevede che le «azioni integrate sono preferibilmente definite e promosse dopo un adeguato coinvolgimento dei cittadini, delle associazioni e

delle altre organizzazioni della società civile». La previsione non appare in linea con il sistema della sicurezza integrata di cui al decreto-legge n. 14 del 2017 che, in particolare, all'articolo 1, comma 2, ha precisato che tutti i soggetti istituzionali coinvolti nel nuovo modello di governance della sicurezza integrata concorrono ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità.

2) - articolo 7 (Sicurezza partecipata). La norma prevede che nell'ambito degli interventi di sostegno per il miglioramento delle condizioni di sicurezza delle comunità locali, la Regione promuove iniziative di partecipazione tramite gruppi di vicinato, assistenti civici, o gruppi di cittadinanza attiva e assegna al comune le attività di coordinamento della sicurezza partecipata. In tale contesto, il comma 3, prevede che il suddetto coordinamento si svolga anche con la collaborazione delle prefetture e delle forze di polizia. Premesso che la disposizione introduce la previsione, ad oggi non codificata da un punto di vista normativo, di sicurezza partecipata, che sembra aggiungersi o contrapporsi ai recenti concetti di sicurezza urbana ed integrata, si osserva che essa sembra coinvolgere unilateralmente le Prefetture e le Forze dell'ordine in una materia che si sovrappone alle competenze proprie in materia di ordine e sicurezza.

Il decreto-legge n. 14 del 2017 ha definito giuridicamente i concetti di sicurezza integrata e urbana costruendo intorno a tali definizioni i meccanismi del coordinamento funzionale fra i diversi livelli di governo in materia di ordine e sicurezza ed accedendo ad una materia trasversale e multilivello cui concorrono tutti i soggetti istituzionali indicati, ciascuno nel rispetto e nei limiti delle proprie responsabilità e competenze. Si introduce un concetto di sicurezza partecipata che, pur non definita da un punto di vista normativo accede secondo la norma regionale ad ambiti di coesione sociale e di inclusione propri della competenza legislative regionale. Il coinvolgimento nella funzione di coordinamento svolta per tale profilo dal comune in materia di sicurezza partecipata, che secondo la norma coinvolge anche le prefetture e le forze dell'ordine confligge apertamente con il vigente quadro normativo, palesando profili di incostituzionalità, atteso che la funzione di coordinamento in materia di sicurezza pubblica compete al Prefetto – Autorità provinciale di pubblica sicurezza (articolo 13 della legge n. 121/1981), che si avvale del Comitato provinciale per l'ordine pubblico e la sicurezza.

Ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 121 del 1981, il Prefetto infatti assicura, in qualità di autorità provinciale di ordine e sicurezza, unità di indirizzo e coordinamento dei compiti e delle attività degli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza nella provincia.

Al riguardo giova segnalare che, come ribadito più volte dalla Corte Costituzionale, le Regioni non possono prevedere

unilateralmente, pur nell'esercizio della loro potestà legislativa, forme di collaborazione su attribuzioni conferite costituzionalmente allo Stato.

Si richiamano, in tal senso, le sentenze della Corte costituzionale nn. 134/2004, 322/2006, 10/2008, richiamate anche dalle decisioni della Corte n. 167/2010 e 35/2011 che hanno affermato e consolidato il principio secondo cui "le forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgono compiti e attribuzioni di organi dello Stato non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle Regioni; nemmeno l'esercizio della loro potestà legislativa: esse debbono trovare il loro fondamento e il loro presupposto in leggi statali che le prevedono o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati".

Afferma la Corte nella sentenza n.167/2010 che "Con la modifica del Titolo V è stata riservata allo Stato, dall'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., la competenza in tema di ordine pubblico e pubblica sicurezza; ed alla competenza regionale residuale - e non più concorrente - è stata attribuita la materia della polizia amministrativa locale. Quanto alla necessità di una collaborazione fra forze di polizia municipale e forze di polizia di Stato, l'art. 118, terzo comma, Cost., ha provveduto espressamente a demandare alla legge statale il compito di disciplinare eventuali forme di coordinamento nella materia dell'ordine pubblico e della sicurezza."

La disposizione pertanto si offre a rilievi di incostituzionalità in quanto essa si sovrappone alle funzioni di coordinamento del Prefetto, autorità provinciale di pubblica sicurezza, in violazione dell'articolo 117, comma 2, lettera h) che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza.

3) - articolo 11 (Linee guida). Prevede, al comma 1, che la Regione elabora ed aggiorna periodicamente linee guida consistenti nella raccolta di modelli di azione e buone pratiche in ambito di sicurezza urbana integrata che prevedono, tra l'altro, le azioni che riguardano il controllo del territorio. Si reputa che tale riferimento possa essere censurato per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera h) della Costituzione e 118, terzo comma della Costituzione trattandosi di competenza esclusiva dello Stato in materia di coordinamento normativo in materia di ordine e sicurezza pubblica. In tal senso è stato ribadito anche dalla Corte costituzionale con sentenza n. 285 del 2019, che ha a tal fine richiamato il comma 8 dell'art. 12 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 1991, n. 203, laddove esso assegna al Ministro dell'interno il potere di emanare direttive «per la realizzazione a livello provinciale, nell'ambito delle potestà attribuite al prefetto [...], di piani coordinati di controllo del territorio da attuarsi a cura

dei competenti uffici della Polizia di Stato e dei comandi provinciali dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di finanza, ai quali possono partecipare, previa richiesta al sindaco, contingenti dei corpi o servizi di polizia municipale». In tal senso, è al Ministro dell'interno e ai prefetti in ambito provinciale che spetta coinvolgere la polizia municipale per compiti di controllo del territorio, eventualmente promuovendo «le iniziative occorrenti per incrementare la reciproca collaborazione fra gli organi dello Stato, le regioni e le Amministrazioni locali in materia, anche attraverso la stipula di protocolli d'intesa o accordi per conseguire specifici obiettivi di rafforzamento delle condizioni di sicurezza delle città e del territorio extraurbano» (art. 7, comma 3, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 settembre 2000, recante «Individuazione delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire alle regioni ed agli enti locali per l'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di polizia amministrativa»). Per tale profilo la norma è soggetta ad un rilievo di censurabilità, salvo la diversa riformulazione che la Regione voglia considerare attraverso l'espunzione dal testo del riferimento alle azioni di "controllo del territorio".

4) - Sulla base delle considerazioni sopra rappresentate anche l'articolo 12 (Conferenza regionale sulla sicurezza urbana integrata) comma 2, è censurabile laddove esso prevede che alla citata Conferenza siano «invitati, d'intesa con l'autorità di pubblica sicurezza che svolge funzioni di coordinamento per la Toscana, i componenti della conferenza regionale delle autorità di pubblica sicurezza di cui al decreto del Ministro dell'Interno del 10 ottobre 2002.

5) - artoli 43, comma 1, e 44 (Competenze della polizia locale in materia di risoluzione bonaria della controversie). Le disposizioni prevedono che la polizia locale, sia d'ufficio che su istanza di parte, e nell'ambito delle proprie competenze, anche ai sensi del presente titolo, possa intervenire per la bonaria risoluzione di dissidi privati nell'ambito dei regolamenti di polizia urbana.

Tale disposizione è censurabile per violazione degli articoli 3, 4 e 5 della legge quadro n. 65 del 1986 recante disposizioni in materia di servizio di polizia municipale. Nello specifico, l'articolo 6, nel disciplinare la potestà legislativa regionale nella materia, prevede che esse stabiliscono le norme generali per l'istituzione del servizio, promuovono la formazione e l'aggiornamento del personale, promuovono tra i comuni le opportune forme associative con idonee iniziative di incentivazione, determinano le caratteristiche delle uniformi e dei relativi distintivi di grado, stabiliscono criteri generali concernenti l'obbligo e le modalità d'uso, e disciplinano le caratteristiche dei mezzi e degli strumenti

operativi in dotazione ai Corpi o ai servizi. Inoltre, l'articolo 3 precisa il principio secondo il quale gli addetti al servizio di Polizia Municipale esercitano le funzioni istituzionali previste dalla legge quadro così come indicate, ai sensi del successivo articolo 5, nelle funzioni di polizia giudiziaria, polizia stradale, e funzioni ausiliarie di pubblica sicurezza.

Peraltro, le norme sembrano intervenire anche sulle funzioni della polizia locale, ampliandole rispetto all'ambito definito dalla legge-quadro n. 65 del 1986, con una funzione che, tra l'altro, si sovrappone a quella di identico contenuto assegnata all'Ufficiale di pubblica sicurezza, ai sensi dell'articolo 1 del regio decreto n. 773/1931.

Pertanto, le disposizioni sono censurabili per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, con particolare riferimento alla competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile. La legge regionale, infatti, interviene sulla disciplina concernente i dissidi e le controversie tra privati, disciplina che accede in quanto tale alla competenza legislativa dello Stato.

Per i suesposti motivi, si ritiene che la legge regionale in esame in relazione agli articoli sopracitati debba essere impugnata dinanzi alla Corte Costituzionale, ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione.