



**CONSULTA ONLINE**

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2021 FASC. II

(ESTRATTO)

**VINCENZO SCIARABBA**

***“NEIGHBOURHOOD WATCH” O “NEIGHBOURHOOD SUPPORT”?***

**LA DICHIARAZIONE D'INCOSTITUZIONALITÀ DELLA LEGGE VENETA  
SUL CONTROLLO DI VICINATO E LE STRADE PERCORRIBILI IN FUTURO**

19 MAGGIO 2021

**IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO**

Vincenzo Sciarabba

**“Neighbourhood Watch” o “Neighbourhood Support”?**

**La dichiarazione d’incostituzionalità della legge veneta sul controllo di vicinato e le strade percorribili in futuro\***

*ABSTRACT: The essay, starting from a recent judgement of the Constitutional Court which annulled a regional law on the subject of “neighbourhood watch” for lack of legislative competence, investigates this phenomenon from the perspective of constitutional law, in the light of the experiences of other countries and taking into account the critical reflections put forward by scholars with regard to them, and also turning its attention to other phenomena in some way comparable. On the basis of the results of this investigation, we draw up some proposals about possible regulatory developments in this field (by the state legislature or, perhaps better, the regional legislatures), hopefully in the sense of a reconfiguration of this phenomenon in the direction, for example, of what in some countries is called “neighbourhood support”.*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La [legge regionale n. 34 del 2019 della Regione Veneto](#). – 3. La [sentenza della Corte costituzionale n. 236 del 2020](#). – 4.1. Le prospettive future: una riflessione preliminare sul fondamento della riserva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza – 4.2. Profili costituzionalmente problematici del controllo di vicinato sul piano sostanziale e opportunità di un ripensamento critico e di una “riconfigurazione” del fenomeno. – 5. Conclusioni propositive: i possibili interventi in tema di organizzazioni e attività di vicinato tra livello statale, livello regionale e livello locale.

1. *Introduzione.*

Con la [sentenza n. 236 del 2020](#), depositata il 12 novembre dello scorso anno, la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, *nella sua interezza*, della [legge della Regione Veneto 8 agosto 2019, n. 34](#), contenente “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”.

La Corte ha ritenuto che tale legge eccedesse la sfera di competenza legislativa regionale, andando a incidere su una materia («ordine pubblico e sicurezza») riservata in via esclusiva alla normazione dello Stato dall’art. 117, secondo comma, lett. h), della Costituzione e violando altresì la riserva di legge statale posta dall’art. 118 terzo comma (in base al quale «[l]a 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) «per avere [essa] disciplinato forme di coordinamento tra Stato ed enti locali in materia di ordine pubblico e sicurezza, con il sostegno della stessa Regione, al di fuori dei casi previsti dalla legge statale, e con modalità non consentite da quest’ultima».

Prima di procedere a una succinta illustrazione del contenuto della legge impugnata e della motivazione della sentenza, nonché a qualche ulteriore riflessione sul fenomeno in discussione e sulle sue possibili prospettive future nel contesto italiano, sembra utile inquadrare brevemente il controllo di vicinato – “neighbourhood watch” (UK) o “neighborhood watch” (US) nel contesto, o meglio nei contesti, di origine<sup>1</sup> – attraverso alcuni cenni storici e qualche prima considerazione generale.

---

\*.Contributo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> A volte, ma in misura nettamente minore, si parla al riguardo di “Block Watch”, “Community Watch”, “Crime Watch” o “Home Watch”.

Fenomeno contiguo e a volte combinato con il (o per così dire “annesso” al, o compreso nel) *neighbourhood watch*, ma in sé distinto o almeno distinguibile, è quello dei “*citizen patrols*”, accostabile, quanto all’esperienza italiana, alle famigerate “ronde” o ad altre forme di vigilantismo ancor più “attivo”. Sulla distinzione si tornerà nel corso della trattazione.

Al riguardo, occorre premettere che non è per nulla agevole, e probabilmente nemmeno possibile, dare una precisa ed univoca definizione di “controllo di vicinato”<sup>2</sup>.

Entrambi i termini del sintagma, nella sua versione italiana come in quella inglese, sono infatti astrattamente declinabili, e sono stati concretamente declinati, in modi diversi.

Giuridicamente ma anche empiricamente sfuggente è, a monte, la stessa nozione di “vicinato”, non coincidente con alcuna suddivisione politica o amministrativa del territorio<sup>3</sup> e tutt'al più possibile oggetto di tentativi definitivi di tipo “operativo”<sup>4</sup>, come tali non in grado di definire in modo chiaro e stabile, in sede teorica come in sede pratica, dei precisi “confini”, di natura “spaziale” o al limite anche di altro tipo, rispetto a ciò che... vicinato non è.

Ancor più sfuggente, nelle sue molteplici se non infinite accezioni, forme e possibili concrete implicazioni è – pur in presenza di un nucleo di significati e di suggestioni relativamente definite e “orientate” (...dalle quali non a caso si allontanano altre espressioni) – la nozione di “controllo” (o “watch”), su uno sfondo oscuro restando tra l'altro – ed è questo un punto su cui varrà la pena riflettere maggiormente – l'oggetto di tale controllo; e, ancora, le sue ragioni, le sue finalità (i suoi possibili “sbocchi” e più in generale i suoi effetti, diretti e indiretti), nonché, come si accennava, le sue modalità.

Ciò premesso, resta il fatto che il fenomeno esiste e, sebbene a lungo trascurato dal diritto (e in particolare dal diritto costituzionale), esso presenta, con tutte le distinzioni del caso, numerosi e importanti profili di indubbio rilievo sul piano giuridico (e segnatamente, appunto, sul piano costituzionale), in ragione ma anche ben al di là del fatto di essere esso – quanto in particolare al caso italiano – preso in considerazione, riconosciuto e promosso in “protocolli d'intesa” di tipo e contesto essenzialmente amministrativo, e di fare capolino in altri documenti e provvedimenti di varia natura (linee guida, delibere di giunta, patti, *vademecum*, manuali...), a livello ministeriale e a livello territoriale, con il coinvolgimento di prefetture, sindaci, questure, comandi dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, corpi di polizia locale...<sup>5</sup>

Sviluppatesi nel mondo anglosassone (dalla fine degli anni sessanta, e soprattutto negli anni settanta, negli Stati Uniti; dagli anni ottanta anche nel Regno Unito e altrove), le relative, e invero piuttosto diversificate, strutture associative ed attività – riconducibili originariamente, e a grandi linee, all'iniziativa di «citizens coming together in relatively small groups (usually block clubs) to share information about local crime problems, exchange crime prevention tips, and make plans for

---

<sup>2</sup> Nondimeno, per farsi un'idea, volendo anche molto dettagliata, dei contorni (oltre che della dimensione) assunti dal fenomeno del controllo di vicinato in Italia può risultare estremamente utile una “esplorazione” dei moltissimi documenti di varia natura e contenuto presenti, al riguardo, in rete: spesso, significativamente (e coerentemente con alcune logiche e caratteristiche di fondo del fenomeno, di cui è elemento tipico il supporto reciproco, il coordinamento o comunque la “contiguità” rispetto ad apparati pubblici quali le forze di polizia), su siti di enti e istituzioni pubbliche: di norma sui siti dei Comuni, e, non di rado (per il motivo anzidetto) nella sezione dedicata alla polizia locale.

In via puramente esemplificativa, può segnalarsi come materiali e informazioni relative al controllo di vicinato siano presenti – oltre che in numerose pagine del sito del Ministero dell'Interno (per lo più allo scopo di riportare e “rilanciare” notizie di ambito locale) e sui siti di qualche Regione, come l'[Emilia-Romagna](#) – sui siti dei Comuni di [Abano Terme \(PD\)](#), [Bagno a Ripoli \(FI\)](#), [Barzano \(LC\)](#), [Bevagna \(PG\)](#), [Borgosatollo \(BS\)](#), [Borgo Mantovano \(MN\)](#), [Cannara \(PG\)](#), [Capannori \(LU\)](#), [Castelfranco Emilia \(MO\)](#), [Cento \(FE\)](#), [Cermenate \(CO\)](#), [Cessalto \(TV\)](#), [Cislago \(VA\)](#), [Cinisello Balsamo \(MI\)](#), [Correggio \(RE\)](#), [Corsico \(MI\)](#), [Dresano \(MI\)](#), [Ferrara](#), [Formigine \(MO\)](#), [Galliera Veneta \(PD\)](#), [Gorgonzola \(MI\)](#), [Gorla Maggiore \(VA\)](#), [Lissone \(MB\)](#), [Loano \(SV\)](#), [Lucca](#), [Mediglia \(MI\)](#), [Mira \(VE\)](#), [Montechiarugolo \(PR\)](#), [Montiano \(FC\)](#), [Muggiò \(MB\)](#), [Olgiate Olona \(VA\)](#), [Parma](#), [Piacenza](#), [Prato](#), [Ravenna](#), [Romano di Lombardia \(BG\)](#), [San Giorgio Bigarello \(MN\)](#), [San Giovanni in Persiceto \(BO\)](#), [Sassuolo \(MO\)](#), [Signa \(FI\)](#), [Tarzo \(TV\)](#).

<sup>3</sup> A differenza, ad esempio, della nozione di “quartiere”: sul punto G. OSTI, *Sociologia del territorio*, Bologna, il Mulino, 2010.

<sup>4</sup> Cfr. L.K.C. MANZO, *Vicini (ma non troppo). Uno studio esplorativo sul tema del vicinato in Italia*, in [CIDADES, Comunidades e Territórios](#), 26 (Jun/2013), 16 ss.

<sup>5</sup> Su tutto ciò, per una illuminante panoramica cfr. quanto riportato nelle pagine web (tutte contenute in siti istituzionali) indicate nella nota 2.

engaging in surveillance (“watching”) of the neighborhood and crime-reporting activities»<sup>6</sup> – si sono poi diffuse anche in molti altri contesti<sup>7</sup>, in alcuni casi assumendo forme e finalità (se non addirittura denominazioni: v. subito oltre) significativamente differenti da quelle che hanno prevalentemente caratterizzato – anche nelle sue successive, e spesso problematiche, evoluzioni o involuzioni – il “modello base”.

Questo, infatti, non di rado ha assunto e assume connotazioni piuttosto truci e inquietanti<sup>8</sup>: connotazioni alle quali è opportuno fare con attenzione riferimento per comprendere appieno non solo i rischi più estremi e teorici ma anche *alcune criticità e alcune contraddizioni di fondo del fenomeno “in sé”*, a prescindere cioè da “deviazioni” o “degenerazioni” asseritamente non in linea con il modello e tuttavia, come si è ben osservato in dottrina, rivelatrici di dinamiche più radicate e in certa misura connaturate, o comunque strettamente legate, alle stesse “finalità statutarie” del controllo di vicinato.

Non stupisce dunque che altrove – in specie, e quantomeno, in Nuova Zelanda – si sia deciso di provare a costruire qualcosa di un po’ diverso, volutamente dando a questo “qualcosa” una diversa denominazione ufficiale, quasi a voler prendere le distanze non solo dagli “eccessi” cui si stava prima alludendo, in ipotesi suscettibili di essere banalmente considerati come degli occasionali e tutto sommato poco rilevanti “tradimenti” (...le classiche “mele marce”) rispetto all’originaria e intrinseca *mission* del “Neighbourhood Watch”, ma addirittura da quest’ultima: in ragione, come potrà subito iniziare ad intuirsi, non solo dei pericoli che essa porta con sé, ma, prima ancora, della sua *troppo angusta* e dunque già a monte e in ogni caso *deformante e oppressiva* visione.

Sicché, anziché di “Neighbourhood Watch”, si è lì preferito ragionare – rivendicando, valorizzando ed enfatizzando anche sul piano linguistico il distacco concettuale – di “Neighbourhood Support”<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Così, in uno dei più interessanti contributi sul tema del controllo di vicinato, D.P. ROSENBAUM, *The Theory and Research Behind Neighborhood Watch: Is It a Sound Fear and Crime Reduction Strategy?*, in *Crime and Delinquency*, 1/1987, 103-134, 104.

<sup>7</sup> R. YARWOOD, *Neighbourhood Watch*, in *International Encyclopedia of Housing and Home*, Vol. 5, Oxford, Elsevier, 2012, 90 ss., afferma che, sebbene «[s]upport for NW varied between police forces when it was first introduced» (...in verità anche dopo, parrebbe da altri studi), «the programme has now been incorporated into community policing strategies of most first world forces»; ma ciò – si noti – non tanto in ragione della sua efficacia rispetto a quelli che sono i suoi scopi primari (come lo stesso A. riconosce in successivi passaggi), bensì «largely because it has helped to improve public relations»: segnatamente, occorre ancora precisare, quanto ai rapporti *tra i partecipanti ai gruppi e le forze dell’ordine*, affermando in particolare l’A., a chiarimento e giustificazione di tale non scontata e da altri non condivisa conclusione, che «[s]chemes are often supported by police officers or auxiliaries that have a dedicated community or ‘beat management’ remit» e che «meetings with NW members contribute to pro-active, community-based policing and can help to improve the visibility of the police in local areas».

<sup>8</sup> Basti ricordare, come punta dell’iceberg, il noto caso di Trayvon Martin, diciassettenne afroamericano ucciso il 26 febbraio 2012 a Sanford, in Florida, da George Zimmerman, coordinatore del locale gruppo di Neighborhood Watch, con un colpo di arma da fuoco al cuore, presumibilmente durante un alterco sfociato in una colluttazione dopo che il ragazzino era stato seguito, avvicinato e almeno verbalmente aggredito mentre, disarmato, camminava tranquillamente per strada, colpevole forse solo di indossare un cappuccio per ripararsi dalla pioggia e/o, più verosimilmente, di avere la pelle scura: per agghiaccianti ma istruttivi dettagli sulla drammatica vicenda e sul suo non meno sconcertante seguito (dalla discussa e ovviamente discutibile assoluzione dell’omicida alla successiva orgogliosa vendita all’asta, per 250.000 dollari, della pistola usata per commettere l’omicidio da parte del medesimo) si rinvia alle notizie pubblicate dai principali giornali americani e italiani e reperibili on line, nonché al volume, scritto dai genitori del ragazzo ucciso, S. FULTON e T. MARTIN, *Rest in Power: The Enduring Life of Trayvon Martin*, New York, Spiegel & Grau, 2017.

<sup>9</sup> Non serve e non si intende qui approfondire – al di là di alcuni cenni più puntuali che comunque si faranno nella nota 82 – in che misura e sotto quali profili la distinzione sia concretamente apprezzabile nello specifico contesto neozelandese, di quali altre attività i vari “gruppi” aderenti a questa seconda impostazione si siano fatti e si facciano effettivamente carico, quale tipo di conseguenze positive la loro azione (e, a monte, il loro approccio ideale e operativo) abbia avuto e abbia sulle relazioni sociali e sui molti ambiti di intervento ed aspetti direttamente o indirettamente presi in considerazione (...sicurezza inclusa, ma – ecco il punto – non *in via esclusiva né in primo piano*)...

Piuttosto, la contrapposizione in questione, pur certamente un po’ artificiosa e forzata (...ma lo era evidentemente, e significativamente, anche nelle intenzioni alla base del cambio di denominazione!), vuole avere lo scopo di aiutare a delineare sul piano teorico, e almeno in parte comprovare sul piano pratico, la possibile esistenza di *due “modelli” sostanzialmente alternativi* di (diciamo così) “aggregazione di vicinato”. E ciò non nell’intento di effettuare una fedele

Su questa distinzione, e su ciò che essa evoca ed implica su molti piani, si tornerà più avanti, essendo esattamente questo, a nostro avviso, uno snodo cruciale e potenzialmente “decisivo” (a livello empirico e a livello giuridico-costituzionale) anche nel contesto italiano: in parte per motivi almeno a prima vista contingenti legati a questioni di riparto costituzionale di competenze tra Stato e Regioni; in parte per motivi molto più profondi di natura “sostanziale”.

## 2. La [legge regionale n. 34 del 2019 della Regione Veneto](#).

Venendo alle recenti vicende italiane, vale la pena richiamare anzitutto brevemente i contenuti della [legge regionale n. 34 del 2019 della Regione Veneto](#) (poi annullata, come si è anticipato, dalla Corte), iniziando con il riportare la definizione – invero assai poco stringente per non dire un po’ “fumosa” – che di “controllo di vicinato” si dava in tale legge.

Dopo aver premesso, all’articolo 1, che «[l]a Regione del Veneto concorre allo sviluppo della civile e ordinata convivenza nelle città e nel proprio territorio, promuovendo la collaborazione fra amministrazioni statali, istituzioni locali e società civile, nel rispetto delle relative competenze e responsabilità, al fine di sostenere processi di partecipazione alle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza urbana ed integrata, di incrementare i livelli di consapevolezza dei cittadini circa le problematiche del territorio e di favorire la coesione sociale e solidale» e, al comma 1 dell’articolo 2, che «[p]er concorrere al perseguimento delle finalità di cui alla presente legge la Regione del Veneto riconosce la funzione sociale del controllo di vicinato come strumento di prevenzione finalizzato al miglioramento della qualità di vita dei cittadini» e «riconosce altresì le sue forme associative come espressione dei principi di sussidiarietà orizzontale e partecipazione dei privati all’esercizio delle funzioni pubbliche, di cui all’articolo 118 della Costituzione, nonché all’articolo 2 della [legge regionale 13 aprile 2001, n. 11](#) “Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112”»<sup>10</sup>, il comma 2 dell’articolo 2 della [legge n. 34/2019](#) identificava così, in generale, il fenomeno in oggetto: «quella forma di cittadinanza attiva che favorisce lo sviluppo di una cultura di partecipazione al tema della sicurezza urbana ed integrata per il miglioramento della qualità della vita e dei livelli di coesione sociale e territoriale delle comunità, svolgendo una funzione di osservazione, ascolto e monitoraggio, quale contributo funzionale all’attività istituzionale di prevenzione generale e controllo del territorio».

Tale “definizione” veniva integrata attraverso una precisazione “in negativo” – la già citata previsione per cui «[n]on costituisce comunque oggetto dell’azione di controllo di vicinato

---

ricostruzione descrittiva, accurata ed esauriente del panorama comparato, bensì solo di agevolare – valorizzando e per così dire “sfruttando” i più stimolanti spunti che tale panorama offre – alcune riflessioni generali su ciò che in Italia e altrove potrebbe e magari dovrebbe accadere (...con la conseguenza che se anche il secondo di tali modelli, quello che si vuol qui illuminare e caldeggiare, fosse allo stato puro, e allo stato attuale, più teorico che reale... *poco importerebbe ai nostri fini*): si allude, da un parte, a un più tradizionale modello *monotematico, securitario, “chiuso”* e come vedremo *intrinsecamente divisivo*; e, dall’altra, a un modello *aperto* (in tutti i sensi, dalla definizione delle proprie finalità ed attività a scendere), *solidale* e potenzialmente *inclusivo*. Intuibili – ma, appunto, cercheremo di chiarirle procedendo nella trattazione – le possibili conseguenze di tutto ciò sotto il profilo giuridico-costituzionale...

<sup>10</sup> Con riferimento alla previsione legislativa per cui la Regione del Veneto riconosce forme associative del controllo di vicinato «come espressione dei principi di sussidiarietà orizzontale e partecipazione dei privati all’esercizio delle funzioni pubbliche, di cui all’articolo 118 della Costituzione», non si può fare a meno di notare – anche in considerazione del ruolo che molto spesso tende ad attribuirsi al principio di sussidiarietà anche sul terreno di cui ci stiamo occupando (si veda al riguardo, tra l’altro, quanto osservato dalla stessa Corte costituzionale nel passaggio conclusivo della [sentenza n. 236](#), sul quale si tornerà più avanti) – che per la verità nell’art. 118 della Costituzione non vi è alcun riferimento alla «partecipazione dei privati all’esercizio delle funzioni pubbliche», prevedendosi piuttosto, semplicemente, che tutti gli enti di cui si compone la Repubblica «favorisc[a]no l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale»: e se è ovvio che le funzioni pubbliche dovranno sempre, per parte loro, tendere all’interesse generale, pare altrettanto evidente come non tutte le attività “di interesse generale” debbano e possano per ciò stesso qualificarsi come “funzioni pubbliche”!

l'assunzione di 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» – e, in positivo, attraverso la specificazione, invero a sua volta molto generica, che «[i]l controllo di vicinato si attua attraverso una collaborazione tra Enti locali, Forze dell'Ordine, Polizia Locale e con l'organizzazione di gruppi di soggetti residenti nello stesso quartiere o in zone contigue o ivi esercenti attività economiche, che, in conformità alla presente legge, integrano l'azione dell'amministrazione locale di appartenenza per il miglioramento della vivibilità del territorio e dei livelli di coesione ed inclusione sociale e territoriale» (art. 2, comma 3).

A tal fine, poi, si attribuiva (art. 2, comma 4) *alla Giunta regionale* il compito di promuovere «la stipula di accordi o protocolli di intesa per il controllo di vicinato con gli Uffici Territoriali di Governo da parte degli enti locali in materia di tutela dell'ordine e sicurezza pubblica, nei quali vengono definite e regolate le funzioni svolte da soggetti giuridici aventi quale propria finalità principale il controllo di vicinato, secondo la definizione di cui alla presente legge» (con la possibilità di «sostenere», «[o]ve ricorrano le condizioni, [...] il coinvolgimento dei soggetti giuridici [summenzionati], nelle forme previste nei Patti per la Sicurezza Urbana», di cui al decreto-legge 20 febbraio 2017 n. 14, convertito, con modificazioni, nella legge 18 aprile 2017 n. 48), nonché (art. 3) il compito di «[p]romuove[re] interventi per sostenere il controllo di vicinato secondo la definizione di cui alla presente legge, in conformità alle norme nazionali in materia di sicurezza urbana ed integrata ed alle relative disposizioni attuative» e quello di «favorire la conoscenza, lo sviluppo e il radicamento nel territorio del controllo di vicinato e delle relative iniziative sul territorio», mediante la definizione di «programmi di intervento» in una serie di ambiti, e segnatamente:

«a) scambio di conoscenze, informazioni ed esperienze sui diversi fenomeni partecipativi della cittadinanza alle politiche di sicurezza urbana ed integrata e sulla loro incidenza sul territorio, anche favorendo l'attivazione da parte dei comuni di sportelli informativi su ruolo e funzioni del controllo di vicinato<sup>11</sup>;

b) 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<sup>12</sup>;

c) promozione e sostegno di misure attuative dei protocolli di intesa e dei patti per la sicurezza urbana sottoscritti nel territorio regionale e che prevedono adesione o forme di coinvolgimento di gruppi di controllo<sup>13</sup>;

d) promozione e sostegno alla realizzazione di iniziative conoscitive e di progetti scolastici di sperimentazione didattica ed educativa, negli istituti di istruzione secondaria di secondo grado [...], d'intesa con l'Ufficio scolastico regionale, in ordine al controllo di vicinato, quale momento di

---

<sup>11</sup> Per l'attuazione delle iniziative in questione l'articolo 4 prevedeva che la Giunta si dovesse «confronta[re], senza assunzione di oneri, con gli enti locali e con soggetti giuridici aventi quale propria finalità statutaria principale il controllo di vicinato, individuati prioritariamente tra i gruppi di controllo che collaborano all'attuazione dei protocolli di intesa tra le amministrazioni comunali e gli Uffici territoriali di Governo».

<sup>12</sup> Relativamente alle attività in questione v. quanto si precisa nella nota successiva, con riferimento alle ulteriori previsioni, ad esse collegate, contenute nell'art. 4.

<sup>13</sup> Con riguardo alle iniziative di cui alle lettere b) e c) dell'art. 3, il comma 1 dell'articolo 4 prevedeva che la Giunta «assegna[ss]e contributi agli enti locali, singoli o associati, per il tramite di un capofila, nell'ambito dei protocolli di intesa o dei Patti per la sicurezza urbana previsti all'articolo 2 comma 4, per progetti aventi come finalità il controllo di vicinato, in conformità ai successivi commi 2 e 3» dello stesso articolo 4, nei quali rispettivamente si prevedeva che «[c]ostituiscono spese ammissibili per i progetti presentati dagli enti locali [...] ai fini della concessione di contributi: a) l'acquisto di cartelli di segnalazione del controllo di vicinato recanti lo stemma della Regione Veneto; b) l'acquisto di dotazioni ed attrezzature, ivi comprese spese amministrative e gestionali per il loro utilizzo, riconosciute funzionali all'espletamento dei compiti inerenti al controllo di vicinato, da concedere in comodato d'uso gratuito ai gruppi di controllo, in esito alla adesione o partecipazione ai protocolli d'intesa e ai patti per la sicurezza urbana», e che «[l]a Giunta regionale, sentita la competente commissione consiliare, definisce [...] le modalità, i criteri e le priorità per l'assegnazione dei contributi agli enti locali [...] nonché agli istituti scolastici [...], ivi comprese la disciplina delle modalità di erogazione, dei termini di esecuzione degli interventi, delle variazioni alle iniziative, delle modalità di svolgimento dell'istruttoria e dei controlli anche in funzione di revoca dei contributi».

crescita consapevole della coscienza civile, costituzionale e democratica, sui temi della sicurezza partecipata e della legalità»<sup>14</sup>.

Ancora, sotto la rubrica «Analisi del sistema di controllo di vicinato», l'art. 5 della [legge n. 34](#) prevedeva che la Giunta regionale, «al fine di incentivare e sostenere la diffusione del controllo di vicinato», promuovesse «la creazione di una banca dati, che racco[gliesse] le misure attuative dei protocolli di intesa e dei patti per la sicurezza urbana sottoscritti nel territorio regionale che prevedano forme di coinvolgimento di vicinato»: banca dati che avrebbe dovuto «consentir[e] la gestione degli elementi informativi sul sistema provenienti dagli enti locali che svolgono attività di controllo di vicinato» (a tal fine la Giunta regionale dovendo «stipula[re] intese con gli enti locali e con i soggetti istituzionali competenti in materia di ordine e sicurezza pubblica»), nonché «la definizione di analisi sull'evoluzione dell'efficacia del controllo di vicinato e sulla situazione concernente le potenziali tipologie di reati ed il loro impatto sul sistema territoriale».

Infine, oltre ad assegnarsi alla Giunta il compito di «trasmette[re] alla commissione consiliare competente in materia, a cadenza annuale e a decorrere dal secondo anno successivo all'entrata in vigore della presente legge, una relazione sullo stato di attuazione, con particolare riguardo allo stato delle iniziative attuative di cui alla presente legge come presentate ed alle misure ammesse a finanziamento ed attuate», si quantificavano gli oneri derivanti dall'applicazione della legge – in specie dalle succitate lett. lettere b), c) e d) del comma 2 dell'articolo 3 – e se ne individuava la copertura, per un totale di trecentomila euro per ciascuno degli esercizi 2020 e 2021.

### 3. [La sentenza della Corte costituzionale n. 236 del 2020.](#)

Alla luce di tutto ciò, non ha stupito che l'intero testo della legge<sup>15</sup> sia stato impugnato dallo Stato, anzitutto per violazione (riconosciuta dalla Corte, secondo quanto si è anticipato), dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. – che, come affermato dall'Avvocatura generale dello Stato, «preclude in radice al legislatore regionale la disciplina dell'ordine pubblico e della sicurezza» – e dell'art. 118, terzo comma, Cost., che riserva il coordinamento in tale materia al legislatore statale<sup>16</sup> «e, conseguentemente, preclude al legislatore regionale l'introduzione di regole di coordinamento interistituzionale»<sup>17</sup>; nonché, in aggiunta e per così dire “a traino” (ma tale censura è stata ritenuta

---

<sup>14</sup> Con riferimento a tali interventi, l'art. 4 prevedeva che la Giunta «assegn[asse] contributi agli istituti scolastici, d'intesa con l'Ufficio scolastico regionale, anche per l'acquisto di materiali didattici».

<sup>15</sup> ...«stante la sua unitarietà e organicità nel disciplinare il controllo di vicinato e la collaborazione interistituzionale in materia, che la Regione non avrebbe competenza alcuna a disciplinare» (punto 1.2 del *Ritenuto in fatto*).

<sup>16</sup> Sul punto cfr. già P. BONETTI, *Le leggi regionali su materie concernenti la sicurezza devono rispettare la potestà legislativa statale circa le forme di coordinamento tra Stato e Regioni in materia di ordine pubblico e sicurezza*, in *Le Regioni*, 5/2004, 1168 ss.

<sup>17</sup> Più puntualmente, e valorizzando fortemente il nesso tra le due previsioni costituzionali, l'Avvocatura dello Stato sosteneva che la materia della sicurezza, «a prescindere dalle forme nelle quali essa viene declinata: sicurezza integrata o sicurezza urbana», forma «oggetto, al pari dell'ordine pubblico, di riserva di legislazione statale (art. 117, comma 2, lettera h, Cost.): tant'è vero che [...] del tutto coerentemente la stessa Costituzione riserva allo Stato la disciplina delle forme di coordinamento dell'attività dei pubblici poteri – regioni comprese – nella suddetta materia (art. 118, comma 3, Cost.)».

E, a quest'ultimo riguardo, come ricorda la Corte, il ricorso si premurava di illustrare «la “cornice normativa” statale entro cui si collocherebbe la disciplina del controllo di vicinato oggetto della legge regionale impugnata, soffermandosi sul [...] d.l. n. 14 del 2017, come convertito, adottato espressamente in attuazione dell'art. 118, terzo comma, Cost., quale esercizio del potere statale di disciplinare “forme di coordinamento fra Stato e regioni” nella materia dell’“ordine pubblico e sicurezza”», per poi arrivare a concludere – dopo aver evidenziato come tale decreto avesse «provveduto a regolamentare sia la materia, sia le forme di coordinamento nella stessa, circoscrivendo, “con assoluta precisione, il ruolo dei vari attori istituzionali [...] e, tra questi, e in primis, quello delle regioni”», e dopo aver analizzato «i contenuti salienti del d.l. n. 14 del 2017, con speciale riguardo ai moduli collaborativi ivi delineati in riferimento alla “sicurezza integrata”» – che «le misure regionali di sostegno al controllo di vicinato di cui alla legge regionale impugnata non possano rientrarvi», e ciò «sia perché il controllo di vicinato sarebbe estraneo ai settori ivi elencati», sia «perché una regolamentazione per via legale del fenomeno contrasta, per il suo carattere autoritativo ed unilaterale, con il modulo

“assorbita” dalla Corte, e pertanto non presa in considerazione), per violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., «che riserva al legislatore statale l’ordinamento e l’organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali e, conseguentemente, preclude al legislatore regionale di disporre delle competenze e delle attribuzioni di organi e di uffici pubblici statali»<sup>18</sup>.

convenzionale che informa l’intera materia sia, infine, perché la “legificazione” del controllo di vicinato eccede certamente l’ambito delle misure di sostegno che, in base alla legge statale ed agli accordi che sono a questa seguiti, le autonomie locali sono legittimate ad adottare in un ambito [...] per principio precluso al legislatore regionale».

La piena riconducibilità del (la disciplina del) controllo di vicinato alla materia della sicurezza sarebbe del resto testimoniata, si osserva, dalla sua stessa definizione ad opera della legge regionale impugnata, «che lo qualifica come strumento di prevenzione generale e controllo del territorio, e, dunque, quale strumento di prevenzione, anche criminale» (altrove, in un significativo passaggio su cui si tornerà poco oltre, si è censurato il fatto che la legge avesse trasformato «il controllo di vicinato in uno strumento di politica criminale», per questo determinando un’interferenza «nella disciplina statale di prevenzione e repressione dei reati»), con la conseguenza che esso avrebbe semmai «potuto, eventualmente, trovare riconoscimento e disciplina “nell’ambito degli accordi e dei patti previsti dalla normativa statale in materia di sicurezza”, come delineata dal d.l. n. 14 del 2017, ma certo non per mano del legislatore regionale, “essendo [il] coordinamento riservato alla legislazione statale la quale, con il decreto-legge più volte citato, ha appunto previsto un complesso di azioni e di interventi” da parte dei diversi soggetti istituzionali, tutti orientati “all’attuazione di un sistema unitario ed integrato di sicurezza per il benessere delle comunità locali”».

Da notare che, in un passaggio relativo alla prevista creazione di una banca dati sostanzialmente “parallela” rispetto a quella nazionale ma indicativo a livello più generale e stimolante sotto vari profili, l’Avvocatura dello Stato *esclude che sia «possibile un’interpretazione della disposizione impugnata compatibile con il rispetto delle competenze esclusive statali in materia»...*

E in effetti non sembra del tutto vano chiedersi se davvero un’interpretazione costituzionalmente orientata di questa ed altre disposizioni della legge – tale magari da consentire di giungere a una decisione di rigetto “interpretativo” su certe sue parti e di accoglimento parziale, testuale o non testuale (ovvero, ancora, interpretativo), su altre – non fosse almeno astrattamente ipotizzabile e meritevole di un qualche approfondimento in sede motivazionale (tanto più alla luce della circostanza riportata nella nota seguente).

Ed è chiaro che, in caso di risposta positiva a tale quesito, risulterebbe ancor più significativo il fatto che il giudice delle leggi si sia invece risolutamente orientato nel senso di una “stroncatura totale” e netta dell’intero testo normativo, in conseguenza, dovrebbe a quel punto ritenersi, di valutazioni di opportunità costituzionale e/o, per così dire, di politica giudiziaria che meriterebbero di essere “svelate” (anzitutto all’interno della Corte, sempre che le cose non stessero proprio in questo modo e tale chiarimento non vi sia già stato senza lasciarne traccia nella sentenza) e poste quanto più possibile in luce, potendo ciò verosimilmente indurre a portare a galla questioni e considerazioni di notevole ricchezza e spessore circa le implicazioni più profonde del fenomeno del controllo di vicinato (e del suo “trattamento legislativo”)...

<sup>18</sup> In via subordinata, il Governo aveva impugnato anche singole disposizioni della legge, e precisamente:

- l’articolo 1, l’art. 2, commi 2, 3 e 4, nonché l’art. 4, comma 1, lettera a), «per avere il legislatore regionale definito in tali norme il controllo di vicinato “quale contributo funzionale all’attività istituzionale di prevenzione generale e controllo del territorio”, stabilendo che detta forma di controllo «si attua attraverso una collaborazione tra Enti locali, Forze dell’ordine, Polizia locale” e società civile, e attribuendo a tal fine alla Giunta regionale il potere di promuovere moduli negoziali tra Uffici territoriali di Governo ed enti locali, previo confronto con questi ultimi e con le associazioni aventi per finalità statutaria principale il controllo di vicinato», in questo modo violando l’art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., (in quanto, «trasformando “il controllo di vicinato in uno strumento di politica criminale», tali disposizioni determinerebbero un’interferenza – non solo potenziale – “nella disciplina statale di prevenzione e repressione dei reati”), l’art. 118, terzo comma, Cost., («in quanto tali norme introdurrebbero regole di coordinamento interistituzionale riservate al legislatore statale»), nonché l’art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., («in quanto le stesse disposizioni prevedono, “anche se al solo fine di promuoverli, la stipula di accordi dai quali deriveranno obblighi a carico dei titolari e dei preposti ad organi ed uffici pubblici dello Stato”, così interferendo “nell’organizzazione amministrativa dello Stato e dei suoi apparati”);

- l’art. 3, comma 2, lettera b), «dal momento che tale disposizione, prevedendo programmi regionali nell’ambito delle 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”, violerebbe l’art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. perché interferirebbe, anche solo potenzialmente, sull’attività di organi statali competenti all’“analisi strategica interforze dei fenomeni criminali ai fini del supporto dell’Autorità nazionale di pubblica sicurezza”»;

- l’art. 5, «che, prevedendo la creazione di una banca dati in cui confluiscono, previa intesa con i soggetti istituzionali competenti in materia di ordine e sicurezza pubblica, anche dati finalizzati all’analisi dell’efficacia del controllo di vicinato e della “situazione concernente le potenziali tipologie di reati ed il loro impatto sul sistema territoriale”, violerebbe ancora l’art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., in ragione della “sovraposizione” o quantomeno della “interferenza con le banche dati formate e tenute dal Centro elaborazione dati (CED) interforze istituito presso il Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell’interno ai sensi dell’art. 7, comma 1, della legge n. 121/1981”»

La difesa regionale, naturalmente, ha contestato tali affermazioni e più in generale la ricostruzione e le valutazioni dell'Avvocatura, con argomenti respinti dalla Corte e sui quali per brevità si sorvola, non senza però notare come, volendo, essi potrebbero risultare di un certo interesse soprattutto per la possibilità di trarne – per così dire “ribaltandoli” (e “rivoltando” al contempo, per leggerli “a contrario”, i principali argomenti sui quali la Corte ha poggato la dichiarazione di incostituzionalità) – degli ulteriori elementi a supporto dell'esistenza, sulla quale si tornerà con ampiezza nell'ultimo paragrafo di questo lavoro, di un residuo *margin di intervento regionale* in questo ambito; o più che altro, ecco il punto a nostro avviso cruciale, in ambiti (e su fenomeni, in atto o magari non ancora in atto) non coincidenti bensì *contigui*<sup>19</sup>...

Come si è anticipato, la Corte ha ritenuto ammissibile e fondata la questione sull'intera legge, accertando la violazione dei primi due parametri invocati – art. 117, secondo comma, lettera h), e art. 118, terzo comma Cost. – e ritenendo «assorbita la doglianza formulata dalla difesa statale con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., nonché quella presentata in via subordinata sugli artt. 1, 2, commi 2, 3 e 4, 3, comma 2, lettera b), 4, comma 1, lettera a), e 5» della [legge regionale n. 34 del 2019](#).

A tale risultato il giudice costituzionale giunge attraverso un percorso argomentativo piuttosto lineare (esagerando si potrebbe dire che la motivazione è tale da condurre al massimo risultato, in termini di portata della decisione e quindi di impatto sul quadro normativo, col minimo sforzo; ma sarebbe appunto un'esagerazione, l'iter motivazionale risultando in effetti caratterizzato non solo, come si diceva, da linearità, ma anche da accuratezza e ricchezza di riferimenti).

Anzitutto, viene sgombrato il campo dall'eccezione di inammissibilità delle censure riferite all'intera legge impugnata, osservandosi come essa detti «un'articolata disciplina relativa al controllo di vicinato, definito all'art. 2, comma 2, e al quale si riferiscono tutte le altre disposizioni, con la sola eccezione dell'art. 1, che enuncia generici obiettivi di promozione della civile e ordinata convivenza nelle città e nel territorio, da attuarsi mediante la collaborazione tra istituzioni e società civile nonché attraverso la partecipazione di quest'ultima alle politiche pubbliche»: obiettivi che però «sono poi declinati dalla parte restante della legge con riferimento esclusivo – appunto – al controllo di vicinato», sicché il testo normativo «ha, dunque, un contenuto fortemente omogeneo, che ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri impinge nella sua globalità in competenze esclusive dello Stato, la cui allegata invasione è oggetto di puntuale analisi da parte dell'Avvocatura generale dello Stato: dal che l'ammissibilità dell'impugnativa dell'intera legge».

Conseguentemente, ci si concentra sulle censure sollevate, con riguardo all'intera legge, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera h), e 118, terzo comma, Cost., e si individua il (duplice) «*thema decidendum* [...] nel determinare se, come ritiene la difesa statale, la legge regionale impugnata incida effettivamente sulla materia dell'ordine pubblico e della sicurezza; e se, in caso affermativo, essa sia riconducibile a forme di coordinamento fra Stato e Regioni in materia di ordine pubblico e sicurezza già contemplate da una disciplina statale adottata ai sensi dell'art. 118, terzo comma, Cost.».

---

(e ciò in quanto la norma regionale mirerebbe a promuovere la costituzione «di una “banca dati” parallela, alimentata dagli elementi informativi forniti da enti locali che svolgono attività di controllo di vicinato, suscettibile, ancora una volta, di interferire con l'attività degli organi statali competenti», tanto più che la stessa banca dati, ai sensi del comma 2 dell'art. 5, «dovrebbe assolvere anche all'ulteriore funzione di consentire “la definizione di analisi... sulla situazione concernente le potenziali tipologie di reati ed il loro impatto sul sistema territoriale”», circostanza questa che determinerebbe «in modo eclatante» l'invasione della competenza esclusiva statale «in tema di prevenzione dei reati»).

<sup>19</sup> ...*Contigui* (o, per riprendere un'espressione utilizzata dalla Corte proprio a tal riguardo, «*eliminari*»), forse addirittura *in parte* sovrapponibili, e tuttavia idealmente, concretamente e giuridicamente ben distinti; e conseguentemente, per vari e convergenti motivi, meritevoli di diversa considerazione anche sotto lo specifico profilo qui in discussione, quello cioè della possibilità di loro disciplina ad opera (non solo del legislatore nazionale, nonché, ciascuno nel suo ruolo, di altre istituzioni, organi e strutture dello Stato, ma anche) *del legislatore regionale* (come pure, anche nel quadro di apposite *partnership*, di altri organi della Regione e, in misura probabilmente non inferiore, di *enti locali* ed altri soggetti operanti sul territorio).

Iniziando dal primo aspetto (relativo alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. h), il giudice delle leggi si “appoggia” fin da subito alla [sentenza n. 285 del 2019](#), che «ha ricapitolato la giurisprudenza [della] Corte relativa alla nozione di ordine pubblico e sicurezza, approdando a esiti che meritano [...] di essere integralmente confermati».

Si ricorda così che «[l]’endiadi contenuta nella lettera h) dell’art. 117, secondo comma, Cost. allude al complesso di “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” ([sentenza n. 290 del 2001](#))»: funzioni che, come si è affermato appunto nella [sentenza n. 285 del 2019](#), «costituiscono una “materia in senso proprio, e cioè [...] una materia oggettivamente delimitata”, rispetto alla quale la prevenzione e repressione dei reati costituisce uno dei nuclei essenziali; materia che, peraltro, “non esclude l’intervento regionale in settori ad essa liminari”, dovendosi in proposito distinguere tra un “nucleo duro della sicurezza di esclusiva competenza statale”, definibile quale “sicurezza in ‘senso stretto’ (o sicurezza primaria)”, e una “sicurezza ‘in senso lato’ (o sicurezza secondaria), capace di ricomprendere un fascio di funzioni intrecciate, corrispondenti a plurime e diversificate competenze di spettanza anche regionale”».

Consequentemente, si ribadisce (sempre rifacendosi alla [sentenza n. 285 del 2019](#)) che, in linea di principio, alle Regioni è ben «consentito realizzare una serie di azioni volte a migliorare le condizioni di vivibilità dei rispettivi territori, nell’ambito di competenze ad esse assegnate in via residuale o concorrente, come, ad esempio, le politiche (e i servizi) sociali, la polizia locale, l’assistenza sanitaria, il governo del territorio», rientranti appunto nel genus della “sicurezza secondaria”<sup>20</sup>.

A questo proposito, si aggiunge anzi «che lo stesso legislatore statale – con il decreto-legge 20 febbraio 2017 n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città), convertito, con modificazioni, nella legge 18 aprile 2017, n. 48 – ha dettato, in attuazione dell’art. 118, terzo comma, Cost., un’articolata disciplina volta a coordinare l’intervento dello Stato e delle Autonomie territoriali nella materia della “sicurezza integrata”, da intendersi 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” (art. 1, comma 2, d.l. n. 14 del 2017)».

Si chiarisce così, sempre rifacendosi testualmente alla [sentenza n. 285 del 2019](#), che «[n]el disegno del legislatore statale l’intervento regionale dovrebbe assicurare le precondizioni per un più efficace

---

<sup>20</sup> A tal riguardo, la Corte ricorda che alcune recenti pronunce «[i]n coerente applicazione di questi principi [...] hanno ad esempio ritenuto costituzionalmente legittime normative regionali che promuovono “azioni coordinate tra istituzioni, soggetti non profit, associazioni, istituzioni scolastiche e formative per favorire la cooperazione attiva tra la categoria professionale degli interpreti e traduttori e le forze di polizia locale ed altri organismi, allo scopo di intensificare l’attività di prevenzione nei confronti dei soggetti ritenuti vicini al mondo dell’estremismo e della radicalizzazione attribuibili a qualsiasi organizzazione terroristica” ([sentenza n. 208 del 2018](#)), che mirano a contrastare il cyberbullismo attraverso programmi di promozione culturale e finanziamenti regionali nell’ambito dell’educazione scolastica ([sentenza n. 116 del 2019](#)), o ancora ad istituire osservatori sulla legalità, con compiti consultivi e funzioni di studio, ricerca e diffusione delle conoscenze sul territorio, nonché a promuovere e sostenere la stipula di “protocolli di legalità” tra prefetture e amministrazioni aggiudicatrici per potenziare gli strumenti di prevenzione e contrasto dei fenomeni corruttivi e delle infiltrazioni mafiose ([sentenza n. 177 del 2020](#))».

Ma la Corte ricorda altresì che, in altrettanto coerente applicazione dei medesimi principi, «[s]ono state invece dichiarate costituzionalmente illegittime normative regionali suscettibili di produrre interferenze, anche solo potenziali, nell’azione di prevenzione e repressione dei reati in senso stretto, considerata attinente al nucleo della “sicurezza primaria” di esclusiva competenza statale», in tal senso potendosi segnalare, «ad esempio, la già citata [sentenza n. 177 del 2020](#), che ha annullato una disposizione regionale istitutiva di una banca dati dei beni confiscati alla criminalità organizzata esistenti sul territorio regionale, in ragione della sua interferenza con i compiti della Banca dati nazionale unica per la documentazione antimafia; la [sentenza n. 35 del 2012](#), relativa a una normativa regionale in materia di tracciabilità dei flussi finanziari per prevenire infiltrazioni criminali; la [sentenza n. 325 del 2011](#), relativa a una legge regionale che istituiva un’agenzia avente compiti sostanzialmente sovrapponibili a quelli dell’Agenzia statale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata».

esercizio delle classiche funzioni di ordine pubblico, per migliorare il contesto sociale e territoriale di riferimento, postulando l'intervento dello Stato in relazione a situazioni non altrimenti correggibili se non tramite l'esercizio dei tradizionali poteri coercitivi».

Poste tali coordinate, si osserva che la legge regionale impugnata – mirando a promuovere la «funzione sociale del controllo di vicinato come strumento di prevenzione finalizzato al miglioramento della qualità di vita dei cittadini» (art. 2, comma 1), favorendo altresì la stipula di accordi o protocolli di intesa in materia tra gli uffici territoriali di governo e le amministrazioni locali (art. 2, comma 4), sostenendone in vario modo l'attività (artt. 3 e 4), e istituendo una banca dati per il monitoraggio dei relativi risultati (art. 5)» – ha delineato un «complesso di interventi [che] ruota [tutto] attorno alla nozione di “controllo di vicinato”, definita dall'art. 2, comma 2», nei termini prima visti.

E a tale decisivo riguardo la Corte afferma, in uno snodo argomentativo cruciale, di ritenere «che – nonostante l'esplicita esclusione dai compiti del controllo di vicinato della possibilità di intraprendere iniziative per la “repressione di reati» o comunque incidenti sulla riservatezza delle persone – l'espressa menzione, nella disposizione appena citata, della “attività istituzionale di prevenzione generale e controllo del territorio”, lungi dall'alludere a mere “precondizioni per un più efficace esercizio delle classiche funzioni di ordine pubblico” ([sentenza n. 285 del 2019](#)) riconducibili alla nozione di “sicurezza secondaria”, non possa che riferirsi alla specifica finalità di “prevenzione dei reati”, da attuarsi mediante il classico strumento del controllo del territorio»: finalità che «costituisce il nucleo centrale della funzione di pubblica sicurezza, certamente riconducibile – assieme alla funzione di “repressione dei reati” – al concetto di “sicurezza in senso stretto” o “sicurezza primaria”, di esclusiva competenza statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.».

In aggiunta, e più puntualmente, la Corte rileva che la legge (all'art. 2, comma 4) impegna la Giunta regionale a «promuovere la stipula di accordi o protocolli di intesa tra Uffici territoriali di Governo ed enti locali “in materia di tutela dell'ordine e sicurezza pubblica”: con conseguente, ed esplicitamente rivendicata, interferenza del legislatore regionale in una materia in cui l'intervento regionale è in radice precluso, al di fuori delle ipotesi disciplinate espressamente dal legislatore statale ai sensi dell'art. 118, terzo comma, Cost. (ipotesi che, come subito si dirà, non ricorrono nella specie)».

Parimenti volta «ad affermare un ruolo della Regione nello specifico e ristretto ambito della sicurezza “primaria” riservata allo Stato, costituita dall'attività di prevenzione dei reati in senso stretto», viene dalla Corte ritenuta la previsione, di cui all'art. 5 della legge regionale impugnata, «di una banca dati regionale finalizzata anche all'analisi della “situazione concernente le potenziali tipologie di reati ed il loro impatto sul sistema territoriale” – banca dati che la stessa difesa regionale afferma dovrebbe essere alimentata, previa intesa con il Ministero dell'interno, con i “dati sull'andamento dell'attività repressiva dei reati”».

Il tutto, peraltro (e tale precisazione conclusiva ci sembra di notevole significato e primaria importanza anzitutto in sé e per sé, e poi anche nella specifica ottica di una possibile riflessione, quale quella che si tenterà di abbozzare in queste pagine, sulle eventuali future prospettive di intervento regionale nell'ambito, diciamo così, delle forme aggregative e delle attività di vicinato), «senza che risulti 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*»...

A integrazione dei precedenti rilievi, o forse meglio a completamento di essi (dati i profili di stretta interconnessione in parte già evidenziati), la Corte rimarca come le previsioni della legge impugnata, oltre a non apparire riconducibili, come si è appena visto, ad ambiti materiali diversi da quello dell'ordine pubblico e della sicurezza e rientranti nella sfera di competenza regionale, non appaiano nemmeno riconducibili alle forme di coordinamento fra Stato e Regioni che, in materia di ordine pubblico e sicurezza, sono state già contemplate dalla legge statale ai sensi dell'art. 118, terzo comma, Cost.

Ricorda infatti la Corte, preliminarmente, che «[i]l d.l. n. 14 del 2017 ha fissato il quadro generale delle procedure e strumenti pattizi entro il quale lo Stato e le Autonomie territoriali possono collaborare per realizzare interventi congiunti aventi ad oggetto la “sicurezza integrata” – che presuppone essenzialmente il coordinamento e lo scambio di informazioni tra forze di polizia statali e polizia urbana – e la “sicurezza urbana” – definita dalla legge statale 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 [...]” (art. 4 d.l. n. 14 del 2017)».

Ciò premesso, il giudice costituzionale chiarisce e sottolinea – per così dire rigirando il coltello in alcune piaghe della disciplina impugnata – che, «tuttavia, il d.l. n. 14 del 2017 certo non conferisce alle Regioni la possibilità di legiferare con specifico riferimento alla promozione e organizzazione del coinvolgimento di “gruppi di soggetti residenti nello stesso quartiere o in zone contigue o ivi esercenti attività economiche” impegnati in attività di “osservazione, ascolto e monitoraggio” funzionali alla “prevenzione generale” e al “controllo del territorio” (art. 2, commi 2 e 3, della legge regionale impugnata): attività, tutte, inscindibilmente connesse con la funzione di prevenzione dei reati svolta dalle forze di polizia, e assai distanti da quelle espressamente menzionate dal decreto legge, che appaiono invece agevolmente riconducibili alla tutela della “sicurezza secondaria”, nell’accezione sopra precisata».

Ancora, e più in dettaglio, si ricorda, per poi trarne un ulteriore motivo di illegittimità (v. subito oltre), che «[i]l d.l. n. 14 del 2017 prevede, inoltre, che la collaborazione interistituzionale tra Stato, Regioni ed enti locali da esso disciplinata si svolga mediante precise scansioni procedurali; scansioni in concreto realizzatesi, dopo l’entrata in vigore del decreto-legge, mediante l’adozione, con l’accordo del 24 gennaio 2018 in sede di Conferenza unificata, delle linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata, in attuazione delle quali è previsto che possano essere stipulati tra singole Regioni (o Province autonome) e lo Stato specifici accordi, i quali a loro volta disciplinano gli interventi di promozione della sicurezza integrata nel territorio di riferimento. Per la sicurezza urbana, d’altro canto, il citato decreto-legge attribuisce alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali il compito di adottare – in coerenza con le menzionate linee generali – delle linee guida (effettivamente approvate il 26 luglio 2018), alla stregua delle quali possono essere sottoscritti patti per l’attuazione della sicurezza urbana tra il prefetto e il sindaco (art. 5 d.l. n. 14 del 2017)».

Ebbene, rileva la Corte, «[l]a legge regionale impugnata disciplina invece direttamente, al di fuori del quadro istituzionale menzionato, forme di collaborazione tra Stato ed enti locali con il sostegno della Regione, in una materia di esclusiva competenza statale, in cui l’intervento del legislatore regionale è ammissibile soltanto nel rispetto delle procedure e dei limiti sostanziali stabiliti dal legislatore statale ai sensi dell’art. 118, terzo comma, Cost. (in senso conforme, [sentenza n. 134 del 2004](#), richiamata poi dalle [sentenze n. 322 del 2006](#) e [n. 167 del 2010](#))».

Da tutto ciò, conclude la Consulta, «consegue la fondatezza della censura, spiegata in via principale dal ricorrente, di illegittimità costituzionale dell’intera legge regionale impugnata: e ciò sia con riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., per avere la stessa invaso una sfera di competenza esclusiva statale; sia con riferimento all’art. 118, terzo comma, Cost., per avere la legge regionale disciplinato forme di coordinamento tra Stato ed enti locali in materia di ordine pubblico e sicurezza, con il sostegno della stessa Regione, al di fuori dei casi previsti dalla legge statale, e con modalità non consentite da quest’ultima»<sup>21</sup>.

Nell’ultimo periodo della motivazione, la Corte costituzionale ha poi reputato utile precisare non solo che «[l]a presente pronuncia di illegittimità costituzionale riposa esclusivamente sulla ritenuta invasione, da parte della Regione, delle competenze riservate dalla Costituzione al legislatore statale»

---

<sup>21</sup> Restano invece «assorbit[e]» – come si era anticipato – «la doglianza formulata dalla difesa statale con riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera g), Cost.», e «quella presentata in via subordinata sugli artt. 1, 2, commi 2, 3 e 4, 3, comma 2, lettera b), 4, comma 1, lettera a), e 5 della [...] legge regionale n. 34 del 2019».

(circostanza del tutto evidente, potrebbe notarsi), ma anche – aggiungendo e dettagliando una considerazione sotto alcuni aspetti non altrettanto scontata né forse così *opportuna*, in una prospettiva costituzionale, come potrebbe a prima vista sembrare e come la stessa Corte, invero, parrebbe ritenere – che «[r]esta ferma naturalmente la possibilità, per la legge statale stessa, di disciplinare il controllo di vicinato, eventualmente avvalendosi del contributo delle stesse Regioni, come possibile strumento – funzionale a una piena attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all’art. 118, quarto comma, Cost. ([sentenza n. 131 del 2020](#)) – di partecipazione attiva e responsabilizzazione dei cittadini anche rispetto all’obiettivo di una più efficace prevenzione dei reati, attuata attraverso l’organizzazione di attività di ausilio e supporto alle attività istituzionali delle forze di polizia. Strumento, quello menzionato, che ben potrebbe essere ricondotto all’ampia nozione di sicurezza urbana fornita dal d.l. n. 14 del 2017, e che è del resto già oggetto, nel territorio nazionale, di numerosi protocolli di intesa stipulati dagli Uffici territoriali di Governo con i Comuni».

Tali osservazioni che la Corte ha voluto svolgere a chiusura della [sentenza n. 236](#) ci paiono confermare, ed anzi aumentare, l’interesse e la rilevanza di un tentativo di riflessione sulle future prospettive del controllo di vicinato; e, al contempo, inseriscono tra i necessari contenuti o aspetti da tenere in considerazione nell’ambito di tale riflessione alcuni elementi puntuali di una certa importanza, quali in specie: (a) il riferimento alla legge statale quale unica fonte competente a disciplinare (...*rebus sic stantibus*: v. subito oltre) il “controllo di vicinato”, (b) la specifica (e per certi versi contingente, come si cercherà di mostrare) definizione del controllo di vicinato (...definizione dalla quale, si noti, discende la conseguenza di cui al punto precedente) quale «possibile strumento [...] di partecipazione attiva e responsabilizzazione dei cittadini anche rispetto all’obiettivo di una più efficace prevenzione dei reati, attuata attraverso l’organizzazione di attività di ausilio e supporto alle attività istituzionali delle forze di polizia», (c) l’affermata (almeno in termini potenziali) funzionalità di tale strumento alla «piena attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all’art. 118, quarto comma, Cost.», (d) l’affermata agevole riconducibilità del medesimo strumento (così definito) «all’ampia nozione di sicurezza urbana fornita dal d.l. n. 14 del 2017», (e) la richiamata circostanza fattuale, coerente con quanto appena detto, per cui lo strumento in questione, con le caratteristiche e finalità di cui sopra, «è del resto già oggetto, nel territorio nazionale, di numerosi protocolli di intesa stipulati dagli Uffici territoriali di Governo con i Comuni».

Alla luce di queste indicazioni, ma alla luce anche di una serie di *altri* e per certi versi forse ancor più importanti elementi, dati e spunti di riflessione che possono trarsi dalle summenzionate esperienze di altri Paesi e, segnatamente, dalle analisi e dalle valutazioni che in dottrina se ne sono fatte e date, sembra utile procedere a un tentativo di ricostruzione critica delle più generali problematiche costituzionali inerenti o ricollegabili al controllo di vicinato, per poi provare a immaginare, su tali basi, quali potrebbero essere le future prospettive di regolamentazione e, più latamente, di riconoscimento istituzionale e, per dir così, di complessivo “trattamento giuridico” del fenomeno in esame, nonché eventualmente – in stretta e biunivoca relazione con tutto ciò – le sue prospettive di parziale riconfigurazione e positiva evoluzione al piano empirico delle pratiche sociali.

#### *4.1. Le prospettive future: una riflessione preliminare sul fondamento della riserva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza*

Volendo provare a incrociare i piani di riflessione e, al contempo, prendere “di petto” uno dei nodi problematici di fondo, ci si potrebbe preliminarmente tornare a interrogare sui motivi che hanno indotto a riservare la materia della sicurezza e dell’ordine pubblico alla normazione statale, escludendo qualsiasi intervento regionale in materia (al punto da subordinare poi, all’art. 118, terzo comma, lo stesso esercizio di funzioni amministrative in tale ambito da parte delle Regioni alla definizione – anch’essa riservata al legislatore statale – e al rispetto di apposite “forme di coordinamento fra Stato e Regioni”).

Al riguardo, più che indagare le intenzioni soggettive di chi tale norma ha proposto e votato, sembra utile fare riferimento alla giurisprudenza costituzionale, allo scopo, in particolare, di individuare una chiave di lettura (riconducibile, in ultima analisi, alla *ratio* profonda della riserva) che sia in grado di spiegare – anche *al di là delle giustificazioni esplicitamente addotte dal giudice costituzionale* nelle motivazioni delle molte pronunce in materia – le apparenti oscillazioni della Corte, nel senso della maggiore o minore “apertura” nei confronti delle numerose leggi regionali che sono state impugnate dal governo nazionale per asserita violazione dell’art. 117, comma 2, lett. h), ossia per asserita invasione o lesione della sfera di competenza riservata allo Stato nel settore in questione, talora venendo poi effettivamente ritenute incostituzionali, talaltra venendo invece riconosciute dalla Corte costituzionalmente legittime.

Nell’impossibilità di procedere in questa sede ad una ricostruzione organica ed esaustiva del quadro giurisprudenziale e dottrinale, ci si limiterà – come appena anticipato – a formulare un’ipotesi<sup>22</sup>, facendo poi per brevità riferimento (solo) ad alcune decisioni che tale ipotesi aiutano a comprendere meglio<sup>23</sup>.

L’ipotesi, assai semplice e per certi versi “scontata”, è che il motivo principale per cui in materia di ordine pubblico e sicurezza ogni intervento normativo è stato riservato allo Stato (e le stesse attività amministrative di organi non statali siano state inquadrate in, e sostanzialmente sottoposte a, forme di coordinamento a loro volta riservate alla legge statale) risieda non tanto, come spesso si afferma, in ragioni di efficienza, e nemmeno, può aggiungersi, in esigenze di “uniformità” per così dire fine a se stessa<sup>24</sup>, bensì nella strutturale, intrinseca “pericolosità” di ogni intervento in tale ambito: o, più puntualmente, nella prevedibile, tendenziale possibilità, per non dire probabilità o addirittura certezza, di *ricadute di tali interventi su una serie di diritti e principi fondamentali* inevitabilmente o assai facilmente destinati a essere limitati o, appunto, messi in pericolo (direttamente o indirettamente; giuridicamente o anche solo in via di fatto; e in vario modo e misura) per effetto o comunque in conseguenza di tali interventi<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> L’ipotesi, peraltro piuttosto lineare e assai poco cervellotica, è stata formulata avendo esclusivamente riguardo al quadro normativo e in parte, come si diceva, al quadro giurisprudenziale; naturalmente, l’eventualità che un’ipotesi simile o elementi che potrebbero più apertamente supportarla siano già stati avanzati in dottrina (o addirittura esplicitati in sede giurisprudenziale) sminuirebbe, per così dire, l’originalità dell’ipotesi (del resto, come si diceva, già di suo quasi “banale”), ma allo stesso tempo – ed è questo ciò che più conta – ne confermerebbe la plausibilità e ne rafforzerebbe il possibile credito.

<sup>23</sup> Si deve precisare al riguardo che è possibile reperire diverse decisioni – alcune delle quali piuttosto note e/o addirittura considerate come dei *leading cases* in materia – almeno a *prima vista* non riconducibili alla logica cui si farà qui riferimento (di ciò si renderà conto poco più avanti nel testo).

Tuttavia, è da dire anzitutto che molti di quei casi, pur avendo in essi la Corte basato il suo *reasoning* su una diversa impostazione, sembrano suscettibili di essere “rilette” in una diversa prospettiva, del tutto coerente con l’impostazione che si proporrà in queste pagine.

Quanto poi a eventuali decisioni effettivamente sorrette da argomentazioni inconciliabili con la ricostruzione in questione (decisioni la cui esistenza resta peraltro da appurare, non essendo in questa sede parso necessario andare a fondo della ricerca proprio per il motivo che si sta per dire), esse potrebbero a conti fatti – qualora si riconoscesse la bontà teorica e dogmatica e la funzionalità pratica della ricostruzione proposta – essere “declassate” a mere deviazioni occasionali (per ragioni che sarebbe poi interessante tentare di cogliere) da quello che, in tale prospettiva, *ben potrebbe e dovrebbe (continuare a) riconoscersi come il paradigma di riferimento* (con riguardo al futuro, se non sempre al passato), piuttosto che minare in radice la sua configurabilità come tale.

<sup>24</sup> Le esigenze di uniformità, che naturalmente ci sono, parrebbero essenzialmente derivare da quanto si sta per dire, e cioè dalla necessità di omogenea ed anzi eguale protezione, su tutto il territorio nazionale, non solo e non tanto (secondo quella che pare essere la prospettiva normalmente privilegiata, come si tornerà a dire) di quei diritti, beni e interessi tutelati attraverso le politiche e le attività nel campo della sicurezza e dell’ordine pubblico (non essendovi a ben vedere, *sotto questo profilo*, ragioni particolarmente forti per impedire politiche regionali in grado di *garantire maggiormente* tali diritti, beni e interessi in virtù di scelte e misure meglio calibrate sulle specificità del territorio e del contesto sociale di riferimento), ma anche e soprattutto di tutti quei concorrenti *diritti e principi fondamentali* che, invece, verrebbero messi in qualche modo e misura a repentaglio da tali politiche e attività, per loro natura (e proprio per questo motivo) particolarmente “delicate”...

<sup>25</sup> L’ipotesi, come si diceva, non pare affatto eccentrica e presenta anzi alla radice – si ritiene – elementi di assoluta ovvietà. Di recente, un breve cenno che, in dottrina, sembra suffragarla (dandola appunto sostanzialmente per scontata)

Che le attività primariamente finalizzate a tutelare l'ordine pubblico e la sicurezza, da parte di soggetti pubblici o a maggior ragione (per molti versi) da parte di soggetti privati (privi della formazione, dell'inquadramento organizzativo e normativo, dei vincoli procedurali e delle particolari responsabilità penali, amministrative, disciplinari e civili proprie delle pubbliche autorità a ciò adibite), possano spesso incidere negativamente su diritti e principi fondamentali (se non "per definizione" almeno per esigenze e ragioni oggettive legate all'obiettivo perseguito e alla natura dei mezzi tipicamente ritenuti più efficaci, se non proprio necessari, ai fini del suo raggiungimento) sembra intuitivo.

Parimenti intuitivo sembra il fatto che la probabilità, il tipo e l'entità dei pericoli, delle limitazioni e delle lesioni cui si allude dipendano da una serie di fattori, variando anzitutto – per l'appunto – in riferimento alle diverse attività e modalità attraverso cui l'obiettivo in discorso può essere perseguito.

Premesso che per ovvie ragioni non si può sviluppare in questa sede una così ampia tematica *in via generale*, si può tuttavia rinviare – a puntuale specificazione ed esemplificazione, e, se mai servisse, a concreto supporto dell'affermazione di cui sopra – a quanto emergerà nelle prossime pagine con riguardo ad *alcune* delle attività finalizzate alla tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza, e segnatamente quelle (appositamente selezionate in quanto) maggiormente pertinenti, o direttamente inerenti, all'oggetto del presente contributo: le c.d. "ronde", la videosorveglianza e, con maggiore ampiezza, lo stesso controllo di vicinato.

In tutti e tre i casi, come si vedrà, non mancano, e sono stati ben evidenziati da parte della dottrina (italiana o straniera), i pericoli e in genere i profili di tensione rispetto a una serie di diritti e principi costituzionali (nonché, si potrebbe forse dire, rispetto a una serie di "valori precostituzionali").

E d'altra parte, come si diceva, più che assolutizzare oppure approfondire e sviscerare "a tutto tondo", nelle infinite direzioni in cui essa potrebbe essere articolata e specificata, l'affermazione in questione (quella cioè della tendenziale e almeno potenziale "tensione" tra diversi diritti e principi fondamentali e molte delle attività primariamente volte a tutelare l'ordine pubblico e la sicurezza), ciò che qui si vorrebbe evidenziare è proprio *la possibilità di effettuare delle distinzioni* (e, potrebbe aggiungersi, delle *gradazioni*) al riguardo; per poi (anche) *sulla base di tali distinzioni* compiere le valutazioni, richieste dall'art. 117 della Costituzione, circa la riconducibilità o meno delle varie discipline (regionali o statali) alla materia "ordine pubblico e sicurezza": valutazioni che, in questa prospettiva, dovrebbero appunto essere significativamente orientate, se non interamente determinate, (anche) dal tipo e dal grado dell'incidenza (certa o potenziale) delle attività oggetto di disciplina, se non delle discipline stesse, su tutti quei diritti e principi fondamentali che in quanto tali – ecco il punto – debbano ritenersi *insuscettibili di essere diversamente considerati* (diversamente "bilanciati", limitati, messi in pericolo, lesi ecc.) sul territorio nazionale in conseguenza, in ipotesi, delle ricadute di discipline regionali (per definizione) differenziate e dunque diversamente incidenti su tali diritti e principi.

Non ci si può nascondere, come già anticipato, che in diverse decisioni il criterio esplicitamente adottato dalla Corte per delimitare – e segnatamente per circoscrivere entro confini stretti onde non

---

può rinvenirsi in M. IANNELLA, *Le "sicurezze" nell'ordinamento italiano: l'allontanamento dal modello stato-centrico e l'affermazione di una rete plurale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4/2020, 154 ss., 169, precisamente nel sintetico ma pregnante passaggio in cui si afferma che «[l]o sviluppo di forme di sicurezza partecipata» – ossia, come l'A. precisava un paio di pagine prima, proprio quella "specie" di sicurezza «contraddistinta dalla partecipazione non professionale e senza fine di lucro di singoli o associati alle attività di sicurezza affidate alla singola comunità locale» (entro cui parrebbe dunque collocarsi per più versi il fenomeno del controllo di vicinato, così come già quello delle "ronde") – «è avvenuto, primariamente, nell'ambito della sicurezza in senso "stretto", in cui maggiormente intervengono le esigenze di tutela dei diritti fondamentali e la conseguente riserva del potere legislativo e, in generale, coercitivo all'autorità statale»: circostanza da cui, per inciso, l'A. trae la conseguenza che, in questo ambito, «[i] margini per l'utilizzo in chiave espansiva del principio di sussidiarietà orizzontale si sono rivelati [...] assai stretti», aggiungendo – e la precisazione pare quanto mai indicativa e preziosa ai fini del presente scritto – che «[i]l tentativo di coinvolgere le associazioni nella materia ha dovuto essere reindirizzato, da un lato, verso una funzione di mero "osservatorio" e supporto – con molte cautele e garanzie – dell'attività degli organi di sicurezza di tali enti e, dall'altro, nella direzione di un *riassetto della vocazione degli stessi*, maggiormente conforme ad una concezione della sicurezza in senso "lato", *attraverso la valorizzazione delle attività – e finalità – di volontariato sociale*»....

rischiare di annientare o comprimere eccessivamente il residuo spazio di possibile intervento regionale<sup>26</sup> – l’ambito della materia “ordine pubblico e sicurezza”, e conseguentemente per valutare se determinate norme regionali avessero invaso o meno tale ambito (con ciò indirettamente illuminando, come si accennava, la *ratio* profonda della riserva di cui all’art. 117, comma 2), sia stato *un altro*.

È noto infatti come in più occasioni la Corte – dopo aver in linea generale ricollegato, già dalla sentenza n. 77 del 1987, la nozione di sicurezza (*rectius*: di “pubblica sicurezza”) alla «funzione inerente alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell’ordine pubblico» (a conferma dello strettissimo intreccio tra i due termini del sintagma oggi accolto nella più volte citata norma costituzionale: una “endiadi”, come la stessa Corte ha affermato quasi a volersi cavare d’impaccio; un “nodo gordiano” o un “intrico concettuale”, come hanno detto altri<sup>27</sup>) – abbia individuato

---

<sup>26</sup> ...in virtù, anzitutto e se non altro, dell’esplicita esclusione della “polizia amministrativa locale” dall’area di intervento normativo dello Stato; ma in virtù anche della necessità di rispettare e tutelare molte altre competenze regionali che verrebbero indebitamente ridimensionate o addirittura «vanificate» in conseguenza di una «smisurata dilatazione» della nozione di sicurezza (e, pertanto, dello “spazio normativo” riservato allo Stato e sottratto alle Regioni): cfr. in quest’ordine di idee già la [sentenza n. 290 del 2001](#), da cui sono tratte le parole citate.

Anche a prescindere dalle ricadute negative di un allargamento dell’estensione della riserva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza sull’estensione di altre, specifiche materie di competenza regionale, vi sarebbe poi da riflettere su quale ruolo, *compatibilmente con la riserva statale*, possa o addirittura debba riconoscersi alle Regioni in tema di sicurezza (o, se si preferisce, con “riflessi” sul piano della sicurezza ) *a prescindere dal puntuale riferimento ad altri titoli di competenza* delle medesime; e, piuttosto, sul solo presupposto della necessità di non precludere alle “comunità politiche” regionali (come pure, in diverse forme, a quelle locali) la possibilità, se non il dovere, di concorrere, nell’esercizio delle rispettive funzioni, alla più piena tutela, realizzazione e attuazione anche e proprio di quegli stessi diritti e principi fondamentali, e di tutti quegli altri beni di primaria importanza che alla nozione di “sicurezza”, per espresso riconoscimento del giudice delle leggi, strettamente si ricollegano... (spunti di riflessione in questa prospettiva sono rinvenibili – si noti – già nella [sentenza n. 2 del 1956](#) della Corte costituzionale, in un passaggio che si citerà nella prossima nota, nonché, più di recente e in modo ancor più diretto, in un importante passaggio della [sentenza n. 35 del 2012](#) su cui invece torneremo più avanti, nella nota 145).

Appena il caso di ricordare, in attesa di tornare sul punto, come sia ormai assodata in dottrina e consolidata anche nella giurisprudenza costituzionale la *distinzione tra diverse nozioni di sicurezza* (quantomeno e a grandi linee: “primaria” e “secondaria”, o, in altri termini, “in senso stretto” e “in senso lato”), potendosi anzi ipotizzare in proposito la possibilità di adottare un approccio forse ancor più “analitico”, tale da consentire una più puntuale articolazione e dunque una maggior precisione concettuale, e conseguentemente tale da agevolare riflessioni (...e motivazioni) forse più complesse ma più “nitide”, coerenti ed efficaci con riguardo alle spinose e controverse tematiche in questione.

Sulla complessa problematica cfr. anzitutto T.F. GIUPPONI, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, Bologna, Bononia University Press, 2010 (ove tra l’altro si allarga il discorso con riferimenti anche alla sicurezza sanitaria, sociale, ambientale, finanziaria e dei mercati), ID. (cur.), *Politiche della sicurezza e autonomie locali*, Bologna, Bononia University Press, 2010, e G. COCCO (cur.), *I diversi volti della sicurezza*, Milano, Giuffrè, 2012, G.G. NOBILI, T.F. GIUPPONI, E. RICIFARI, N. GALLO (cur.), *La sicurezza delle città. La sicurezza urbana e integrata*, Milano, Franco Angeli, 2018, nonché, per alcuni cenni sulle diverse “declinazioni territoriali” della sicurezza nelle molte leggi regionali “in materia”, A. MUSUMECI, *Sicurezza e ordinamento regionale: una analisi comparata della legislazione regionale*, in A. PAJNO (cur.), *La sicurezza urbana*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2010.

<sup>27</sup> Così G. FAMIGLIETTI, *Il patrocinio legale a spese della Regione nel quadro del “magnetismo securitario” (a partire da Corte cost. n. 285 del 2019)*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 17 aprile 2020, 171, ove si ricorda come «già nella storica [sent. n. 2/1956](#) la Corte ave[ss]e evitato di risolvere il problematico rapporto tra i due termini (anche perché allora l’“ordine pubblico” non trovava menzione nel testo costituzionale), limitandosi a declinare il significato di “sicurezza”, anzitutto escludendone l’interpretazione, inammissibilmente angusta, che l’avrebbe voluta relegata alla sola incolumità fisica, parendo al contrario conforme allo spirito della Costituzione dare alla parola “sicurezza” “il significato di situazione nella quale sia assicurato ai cittadini, per quanto è possibile, il pacifico esercizio di quei diritti di libertà che la Costituzione garantisce con tanta forza. Sicurezza si ha quando il cittadino può svolgere la propria lecita attività senza essere minacciato da offese alla propria personalità fisica e morale; è l’“ordinato vivere civile”, che è indubbiamente la meta di uno Stato di diritto, libero e democratico».

Sono note, e non possono essere qui richiamate se non in minima parte, le successive tappe attraverso cui, soprattutto in conseguenza della riforma del Titolo V, la Consulta ha poi – in qualche modo costretta dalla necessità di individuare il confine tra competenze statali e competenze regionali – sviluppato e articolato maggiormente la propria ricostruzione della nozione (o meglio, come si diceva, delle nozioni) di sicurezza (e ordine pubblico).

Sulle più risalenti tra tali tappe può comunque rinviarsi, se non altro, ai ricchi volumi (anche collettanei) citati nella nota precedente, mentre quelle più recenti sono individuabili, nella maggiore e più importante parte, proprio a partire

l'elemento "decisivo" ai fini summenzionati – in breve: riconduzione o meno di una determinata disciplina alla materia "ordine pubblico e sicurezza" ex art. 117, comma 2 – nella finalizzazione (nell'oggettiva funzionalizzazione, dovrebbe forse più rigorosamente dirsi; ma talora le stesse intenzioni e le più o meno contingenti implicazioni teoriche e politiche di determinati interventi normativi regionali sembrano, non a caso, aver assunto un certo rilievo...<sup>28</sup>) della disciplina in questione alla protezione e in genere alla «tutela dei beni giuridici fondamentali o degli interessi pubblici primari sui quali si regge la civile convivenza»: così, per la prima volta, e per così dire "ante litteram", la sentenza n. 115 del 1995, alla quale risulta chiaramente ispirata – prima che si proseguisse sulla stessa linea con la riforma del Titolo V e la pertinente giurisprudenza costituzionale – la definizione normativa di cui all'art. 159, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, secondo cui le «funzioni ed i compiti amministrativi relativi all'ordine pubblico e sicurezza pubblica [...] concernono le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni».

Di tale approccio, consapevolmente valorizzato dalla stessa Corte, vi è traccia di recente nella [sentenza n. 116 del 2019](#), ove si ricorda che, «secondo un orientamento costante della giurisprudenza costituzionale, la competenza dello Stato in materia di ordine e sicurezza pubblica riguarda le funzioni dirette a tutelare interessi fondamentali, quali l'integrità fisica e psichica delle persone, o la sicurezza dei beni» (corsivo aggiunto), e nella stessa [sentenza n. 236 del 2020](#), punto di partenza delle presenti riflessioni, nel già citato passaggio in cui, ricollegandosi testualmente alla [sentenza n. 290 del 2001](#), si ribadisce che «[l]'endiadi contenuta nella lettera h) dell'art. 117, secondo comma, Cost. allude al complesso di "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"»<sup>29</sup>.

---

dalle citazioni presenti negli ultimi interventi in materia della Corte (in dottrina, poi, alcuni mirati e molto pertinenti cenni in proposito sono rinvenibili – oltre che nel citato volume a cura di G.G. NOBILI, T.F. GIUPPONI, E. RICIFARI, N. GALLO (curr.), *La sicurezza delle città. La sicurezza urbana e integrata* – nello stesso scritto di G. FAMIGLIETTI sopra menzionato e in quello, richiamato in una delle note precedenti, di M. IANNELLA, *Le "sicurezze" nell'ordinamento italiano: l'allontanamento dal modello stato-centrico e l'affermazione di una rete plurale*, cit.).

<sup>28</sup> Possono ricordarsi in questo senso i passaggi della [sentenza n. 172 del 2017](#) in cui la Corte – nell'ambito di un giudizio vertente su una legge della Regione Liguria (la legge regionale 5 luglio 2016, n. 11) che, analogamente a quelle di alcune altre Regioni, aveva, sull'onda di note prese di posizione e polemiche politiche a livello nazionale, previsto la concessione del «patrocinio a proprie spese nei procedimenti penali per la difesa dei cittadini che, vittime di un delitto contro il patrimonio o contro la persona, siano indagati per aver commesso un delitto per eccesso colposo in legittima difesa, ovvero assolti per la sussistenza dell'esimente della legittima difesa» – segnalava come, «[a]nche a prescindere dalla correttezza dell'interpretazione prospettata dal ricorrente (secondo cui il beneficio [in discussione] verrebbe accordato anche ai condannati)», risultasse decisiva la circostanza che fosse lì «in questione la concessione di un sostegno economico ai cittadini che, vittime di un delitto contro il patrimonio o contro la persona, affrontano un procedimento penale con l'accusa di aver colposamente ecceduto i limiti della legittima difesa», e ciò in quanto «[t]ale concessione è manifestazione di un indirizzo regionale in tema di prevenzione dei reati e di contrasto alla criminalità [...] che necessariamente incide sulla percezione dei consociati circa l'atteggiamento, in questa materia, delle autorità pubbliche»: sicché, come la Corte esplicitamente riconosceva, «[è], dunque, la *ratio* ispiratrice della disposizione ad interferire anche con la materia "ordine pubblico e sicurezza"», dal momento che, «[a]ttraverso il sostegno economico nel procedimento e nel processo è, infatti, incoraggiato (o non scoraggiato), in ambito regionale, il ricorso alla "ragion fattasi"»...

<sup>29</sup> Si noti come la Corte, poco dopo aver affermato ciò, quasi tradendo una certa percezione dei limiti teorici e pratici di tale approccio, aggiunge, in quello che potrebbe leggersi come un tentativo (solo in parte riuscito, a nostro avviso) di compensare tali limiti definitori (e le relative implicazioni negative in termini di incertezza o, soprattutto, di eccessiva dilatazione della competenza statale), che una simile ricostruzione della materia di cui all'art. 117, comma 2, lett. h (materia «rispetto alla quale la prevenzione e repressione dei reati costituisce uno dei nuclei essenziali»), «peraltro, non esclude l'intervento regionale in settori ad essa liminari», dovendosi in proposito distinguere tra un «nucleo duro della sicurezza di esclusiva competenza statale», definibile quale «sicurezza in "senso stretto" (o sicurezza primaria)», e una «sicurezza "in senso lato" (o sicurezza secondaria), capace di ricomprendere un fascio di funzioni intrecciate, corrispondenti a plurime e diversificate competenze di spettanza anche regionale»...

E si noti come, in tale prospettiva, lo strumento logico e argomentativo apparentemente designato – nella giurisprudenza successiva al 2001 – a definire i contorni ed evitare lo “smisurato ampliamento” della nozione di sicurezza (e, conseguentemente, l’altrettanto smisurata estensione della competenza statale con connessa, speculare contrazione delle competenze regionali) sia stato quello incentrato, più che sulla natura preventiva e/o repressiva delle misure adottate (ben potendo, *a determinati fini*, tali caratteristiche essere proprie anche di misure introdotte a livello regionale o addirittura locale), *sulla limitatezza e peculiarità dei beni ai quali le politiche e le funzioni di sicurezza sarebbero finalizzate*, ovvero i soli beni primari ed essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile (dall’integrità fisica delle persone alla stabilità delle istituzioni), e non tutti quegli altri interessi pubblici il cui perseguimento potrebbero invece essere “lasciato”, in via esclusiva o concorrente, a enti regionali e/o locali<sup>30</sup>.

Ebbene, sembra possibile dubitare che, nonostante la presenza di esplicite affermazioni della Corte nel senso appena indicato, questo sia stato e sia l’unico o comunque il migliore criterio adottato e adottabile ai fini in questione.

E, più precisamente, sembra possibile scorgere nelle pieghe della giurisprudenza costituzionale, e prima ancora nella “logica del sistema”, (anche) un criterio differente: e cioè, come si accennava, quello che (ponendosi non necessariamente in contraddizione con il criterio poc’anzi ricordato o con altri, ma a decisiva integrazione di essi) fa perno – ai fini, a monte, dell’individuazione del “vero” fondamento teorico della riserva statale; e dunque, a valle, della scelta pratica se apporre o meno, di volta in volta, l’“etichetta” di cui alla lett. h) del comma 2 dell’art. 117 a una determinata normativa regionale o statale, con le intuitive conseguenze che da ciò potranno discendere in ordine alla sua legittimità – sulla circostanza che la normativa in discussione *possa o non possa incidere negativamente su diritti e principi di rilievo costituzionale* che risultino in qualche senso, modo e misura contrapposti o concorrenti rispetto alle finalità securitarie alla base di essa e/o che sarebbero concretamente messi a repentaglio, o senz’altro destinati a essere lesi, dagli specifici mezzi prescelti per il perseguimento di tali finalità.

Tale chiave di lettura – che, come può intuirsi, ben spiegherebbe l’atteggiamento particolarmente rigoroso della Corte con riguardo alla legge regionale veneta sul controllo di vicinato (proprio in ragione di quei profili costituzionalmente problematici del fenomeno che si esamineranno più in dettaglio nelle prossime pagine, e che esattamente al rischio di compromissione di taluni diritti e principi fondamentali sembrano riconducibili) – risulta a nostro avviso pienamente coerente con alcune precisazioni rinvenibili nella giurisprudenza più recente della Corte. Precisazioni che, in apparente contrasto con (o, almeno, a forte ridimensionamento di) quanto affermato in precedenza, chiariscono che, seppure come si è ricordato il perseguimento di «interessi pubblici primari», quali in particolare quelli «essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile», rappresenti la cifra distintiva degli interventi riconducibili alla materia “ordine pubblico e sicurezza” e dunque degli interventi riservati allo Stato, nondimeno «[l]a potestà legislativa regionale può essere esercitata *non solo per disciplinare generici interessi pubblici, come pure affermato nella [sentenza n. 290 del 2001](#)*,

---

Da ciò, come si accennava, il sorgere di ulteriori interrogativi e, si ritiene, la conseguente necessità di reperire (anche) un *altro* criterio in grado di orientare maggiormente il legislatore e, alla bisogna, il giudice costituzionale nel delicato compito di individuare, in astratto e in concreto, il confine tra – in sostanza – ciò che può essere deciso e disposto solo a livello nazionale e ciò che può invece essere disposto a livello regionale.

<sup>30</sup> Così già, con particolare nettezza, la citata [sentenza n. 290 del 2001](#), ove appunto si precisava che la summenzionata definizione di cui all’art. 159, comma 2, del d.lgs. n. 112 del 1998 «nulla aggiunge alla tradizionale nozione di ordine pubblico e sicurezza pubblica tramandata dalla giurisprudenza di questa Corte, 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*», essendo 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*» (e ciò, come si diceva, allo scopo di «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»).

ma anche per garantire beni giuridici fondamentali tramite attività diverse dalla prevenzione e repressione dei reati ([sentenza n. 300 del 2011](#))»<sup>31</sup>, come tali potendosi e dovendosi a nostro avviso intendere – ecco il punto – non solo le tipiche attività “di polizia” (o, naturalmente, giurisdizionali) svolte attraverso l’esercizio dei propri poteri caratteristici dalle autorità di pubblica sicurezza e dalla magistratura, ma anche, come numerose sentenze della Corte paiono confermare, *altre* attività; e precisamente – sembra di poter dire proprio leggendo tra le righe della giurisprudenza, ma soprattutto del complessivo quadro costituzionale – tutte quelle attività (in vari sensi e modi di prevenzione, controllo, monitoraggio, sorveglianza, vigilanza, protezione, contrasto o “lotta” alla criminalità, all’illegalità, alla delinquenza, all’inciviltà e... chi più ne ha più ne metta) che alle attività di prevenzione e repressione dei reati nelle forme “classiche” risultino almeno in certa misura *accostabili*, segnatamente in ragione (oltre e forse più che di altre circostanze maggiormente valorizzate ed enfatizzate nella motivazione di diverse sentenze) della *comune attitudine, almeno potenziale, a incidere negativamente – in modo più o meno diretto e più o meno accentuato – su libertà, diritti e principi fondamentali di rilievo (anzitutto) costituzionale*.

4.2. *Profili costituzionalmente problematici del controllo di vicinato sul piano sostanziale e opportunità di un ripensamento critico e di una “riconfigurazione” del fenomeno.*

Ecco perché, per provare a ragionare sulle possibili future sorti normative, e non solo normative, del fenomeno o forse meglio dei fenomeni usualmente richiamati dall’espressione “controllo di

---

<sup>31</sup> Così il punto 2.3 del *Considerato in diritto* della [sentenza n. 285 del 2019](#).

Con riguardo alla citata [sentenza n. 300 del 2011](#) si consenta il rinvio a V. SCIARABBA, *Spunti di indagine e di riflessione sulle e dalle misure comunali e regionali di contrasto “totale” al gioco d’azzardo (e alla pandemia) nella prospettiva costituzionale*, in [Il diritto pubblico della pandemia](#), in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, Consulta OnLine, Genova, 2020, II, 191 ss.

Per quanto qui interessa, tale sentenza merita di essere ricordata per l’affermazione, ivi contenuta, secondo cui «[l]a semplice circostanza che la disciplina normativa attenga a un bene giuridico fondamentale non vale, dunque, di per sé, a escludere la potestà legislativa regionale o provinciale, radicando quella statale».

Da notare però che, in quell’occasione, la Corte fece esclusivamente perno, ancora una volta, sul criterio dei beni o interessi *tutelati* dalla disciplina regionale, sottolineando come nel caso di specie questi, pur coincidendo con beni giuridici fondamentali o interessi pubblici primari, non rientrassero in quella specifica e *ancor più ristretta categoria di interessi primari* il perseguimento della cui tutela sarebbe motivo di riconduzione alla nozione di sicurezza ex art. 117, comma 2 lett. h) degli interventi normativi a ciò finalizzati, tale più ristretta categoria includendo «unicamente gli interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile».

E tutto ciò – si noti ancora – sulla base di una precisa considerazione, ritenuta dalla Corte “evidente” (ma è proprio questo il punto che, guardando il problema da quest’angolazione, si vuol qui mettere in discussione, in virtù della possibilità di individuare e “mettere in campo” un “criterio di discernimento”, e quindi di reciproca delimitazione delle competenze esclusive statali e delle competenze regionali, ulteriore e diverso da quello richiamato dalla Corte nei passaggi poc’anzi citati): considerazione secondo la quale, «diversamente opinando [cioè non facendo ricorso al criterio prima indicato dalla Corte], 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 preminente competenza statale potenzialmente riferibile a ogni tipo di attività»...

... Laddove invece, come si accennava, per impedire una simile dilatazione delle competenze statali e riconoscere i giusti spazi di intervento del legislatore regionale forse avrebbe potuto e potrebbe farsi ricorso all’ulteriore e differente criterio qui proposto, e cioè quello che, oltre e più che guardare ai beni, ai diritti e agli interessi *tutelati e perseguiti* dalla disciplina “incriminata”, guarda ai beni, ai diritti e agli interessi *da essa messi a repentaglio*, chiaramente allo scopo di ampliare i margini di intervento regionale (attraverso l’affermazione della non riconducibilità delle relative norme alla materia “ordine pubblico e sicurezza”, riservata allo Stato) dove limitato sia il pericolo e il “peso costituzionale” di tali beni, diritti e interessi, e restringendo gli stessi margini dove maggiore sia il pericolo di loro lesione o compressione e/o il loro rilievo dal punto di vista costituzionale... (...rilievo da cui in quest’ottica primariamente discenderebbe – appena il caso di esplicitarlo – la necessità di riservare alla normazione o almeno al coordinamento dello Stato ogni intervento “securitario” suscettibile di avere ricadute negative o “effetti collaterali” su altri piani, e segnatamente, per l’appunto, sul piano costituzionale... mentre specularmente si andrebbero ad aprire più ampi spazi di intervento regionale laddove simili ricadute negative o “effetti collaterali” non vi siano, o appaiano di scarso peso... secondo quanto una rilettura in questa diversa prospettiva della [sentenza n. 300 del 2011](#), e di molte altre, potrebbe ben mostrare).

vicinato” sembra molto utile porsi almeno qualche domanda su quali siano le principali problematiche costituzionali a tali fenomeni inerenti o ricollegabili.

E, per farlo, si ritiene sensato e proficuo fare riferimento anzitutto ad alcune informazioni riportate e ad alcune riflessioni maturate dalla dottrina di quei Paesi che tali fenomeni hanno visto nascere e, almeno fino a un certo punto, diffondersi.

In aggiunta, sembra possibile trarre alcuni utili spunti o, per così dire, insegnamenti da riflessioni e valutazioni maturate *a livello interno* con riguardo non alla tematica di nostro diretto interesse – a quanto risulta fino ad oggi totalmente trascurata dagli studiosi di diritto costituzionale e poco indagata anche da cultori di altre discipline giuridiche, oltre che ignorata dalla giurisprudenza – ma ad altri fenomeni e problemi più “familiari” che, seppur diversi, presentino sotto alcuni profili delle analogie, almeno parziali, con il controllo di vicinato, inducendo quindi a interrogarsi sulla possibilità di mutuare ed estendere, *mutatis mutandis*, a tale fenomeno alcune di quelle riflessioni e valutazioni, o comunque di tenerne conto.

Iniziamo dunque dagli spunti che possono trarsi da una pur sommaria analisi delle esperienze straniere e della dottrina che su di esse si è soffermata, lasciando in questa sede sullo sfondo la circostanza, peraltro di enorme rilievo, che il fenomeno nel complesso si è rivelato assai poco efficace nel raggiungere i suoi obiettivi dichiarati.

Volendo individuare e stigmatizzare fin da subito una delle principali criticità di fondo del fenomeno del controllo di vicinato si può fare riferimento a quanto acutamente osservato già nelle prime righe (e poi ampiamente illustrato e argomentato nelle successive pagine) di quello che – al netto di alcune differenze di contesto che fortunatamente consentono di lasciare in secondo piano taluni approfondimenti ricollegabili alle specificità della legislazione americana, o meglio delle legislazioni americane (in particolare quanto alla possibilità di portare armi, alla disciplina della legittima difesa e al riconoscimento del principio dello “Stand Your Ground”) – si ritiene essere uno tra gli studi più ricchi e stimolanti sul tema in questione nella prospettiva costituzionalistica<sup>32</sup>: e cioè che il controllo di vicinato, sebbene spesso «touted as a positive community-based crime prevention tactic, can actually be a source of abuse given its inherent exclusionary bias»<sup>33</sup>.

E questo ancor più alla luce di quelle poc’anzi accennate peculiarità del contesto normativo americano; ma, ecco il punto, anche *a prescindere* da tali peculiarità. Le quali in effetti, per parte loro, non fanno altro che moltiplicare e accentuare “a valle” tendenze e pericoli (come si diceva) *inerenti al fenomeno*, pur potendo forse in aggiunta – si deve riconoscere – contribuire in certa misura (al pari, peraltro, di altri non meno influenti fattori politici, culturali e sociali oggi ampiamente riscontrabili, purtroppo, pure nel contesto italiano) a distorcere ulteriormente, “a monte”, le stesse concezioni e rappresentazioni individuali e collettive circa la “natura” (...le finalità, la fisionomia, i possibili strumenti...) del controllo, e dunque circa i poteri e doveri di chi se ne fa carico.

In questa prospettiva, si osserva acutamente che, sebbene l’esistenza di gruppi molto differenti dimostri come vi siano tanto esempi negativi quanto esempi positivi di controllo di vicinato, gli esempi negativi mostrano «a danger that lurks in all watch groups, if unregulated»: e ciò in quanto il problema di fondo non risiederebbe nel fatto che più o meno occasionalmente alcuni gruppi abbiano abusato o abusino dei propri poteri, ma nella circostanza che anche gli esempi positivi di controllo di vicinato «still carry an inherent bias against members of their communities whom the groups deem to be undesirable»<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> A. JOHNSON, *Neighborhood Watch: Invading The Community, Evading Constitutional Limits*, in *University of Pennsylvania Journal of Law and Social Change*, 2016, 459 ss.

<sup>33</sup> *Ibidem*, 460.

Più avanti (a p. 463) l’A. afferma che, «given the proliferation of Watch groups, the fact that none are regulated, many are armed, and all are inspired by a keep-out-the-bad-guy mentality that is unconstrained by the Fourth Amendment, it becomes virtually impossible to distinguish those groups that are founded for a malicious purpose from those with virtuous intent but unintended malicious consequences». In altri passaggi, si ragiona di un «inherently exclusionist intent of community crime prevention» (468) e si ribadisce (e precisa) che «[n]eighborhood Watch groups possess an inherent suspicion of the “other,” which often tend to be minority groups» (479).

<sup>34</sup> *Ibidem*, 471 (corsivi aggiunti, come sempre ove non diversamente indicato).

E in effetti, come è stato osservato, sebbene il concetto di comunità e l'idea di associazione di vicinato siano entrambe nozioni positive, esse recano con sé un "pericolo insidioso", derivante dal fatto che in esse «there is an *inherently exclusionist undertone* that is *necessary* for defining any community. If the ideal community creates and provides for an "us," who is "them"? There must be a boundary dividing "us" from "them" because if there were no distinctions, no boundaries, and no exclusions, then there would be no "us." Everyone would be part of an undifferentiated whole». <sup>35</sup>

A ciò si aggiunga, su un piano più generale, che la prospettiva "esclusionista" non si limita ad operare in riferimento al *fattore razziale*, secondo quanto, peraltro, risulta ampiamente (e non solo nel contesto americano). Al di là di tale relevantissimo aspetto, infatti, si è evidenziato come vi sia una tendenza, per così dire trasversale, a creare una associazione tra lo *status socio-economico* delle persone e l'insorgenza di problemi sociali, in tutti i gruppi etnici essendosi riscontrata la propensione a considerare le persone con *basso reddito*, *basso livello di istruzione*, e *situazioni occupazionali instabili* come vicini non desiderabili: e ciò in ragione, in particolare e in ultima analisi, della loro ritenuta *divergenza rispetto ai valori sociali dominanti*.

E sembra intuitivo come l'evidente discrasia tra tale modo di vedere le cose (e le persone) ed i più basilari principi (anche) costituzionali assuma sul piano pratico un "peso" quantitativamente molto maggiore e sul piano teorico un rilievo qualitativamente differente, tale da imporre di tenerne conto nella riflessione dottrinale e nell'ambito di eventuali discipline legislative, nel momento stesso in cui le distorte logiche in questione, oltre alle recondite visioni e pulsioni e al limite le condotte "private" ed isolate di singole persone, vadano ad informare – a partire dalla relativa concezione e genesi fino alle specifiche modalità e finalità associative ed alla concrete dinamiche operative – soggetti *collettivi* ed attività *organizzate* quali quelli e quelle che caratterizzano il controllo di vicinato, oggetto per di più, normalmente, di *riconoscimento istituzionale* con l'attribuzione di un ruolo latamente collaborativo e di una più o meno diretta ed incisiva capacità di influenza rispetto alle stesse attività delle forze dell'ordine.

Soprattutto, e ancor più in generale, si è osservato come la "preservationist theory" crei una associazione tra i problemi del vicinato (quali ad esempio, in quest'ordine di idee, l'aumento nel "turnover" dei residenti oppure «a softening of the real estate market») e quei «*particular residents that represent the "outsiders" to the local community*».

Alla radice, si è notato come «[t]his is an "us" defined in part by blaming the problems "we" are experiencing, or might experience, on "them"» (ed è appena il caso di tornare a osservare, più nello specifico, che, per quanto siano numerose le caratteristiche che tipicamente rendono certi gruppi sgraditi e dunque oggetto di un più assiduo controllo e, in ultima analisi, di emarginazione se non anche di più aggressive condotte discriminatorie e/o invadenti forme di pressione, «of all the outsider groups Black people tend to be the most undesirable») <sup>36</sup>.

Dal fatto che una «inherent exclusionist agenda» caratterizzi una vasta parte, se non addirittura la totalità, delle organizzazioni di controllo di vicinato, si è così giunti a individuare «the crucial legal and sociological issue» nella questione del *come* i gruppi di controllo individuino «what is "suspicious," who the "outsider" is, and who is the source of the problems in the neighborhood».

E la prevedibile conclusione – tratta in riferimento al contesto americano ma agevolmente estensibile ad altri contesti – è che «[r]acial bias and unconstitutional animus seem deeply rooted in those issues» <sup>37</sup>.

In altri (e a nostro avviso quanto mai perspicui) termini, illuminanti anche per come si chiarisce e si pone in evidenza il legame tra, per così dire, le premesse teoriche e le conseguenze pratiche del fenomeno, si è evidenziato come la (paura della, e la "lotta" alla) delinquenza – o meglio, potrebbe precisarsi, un certo tipo di delinquenza – abbia svolto «a *unique* unifying function within a neighborhood», tale per cui individui che la pensano allo stesso modo si uniscono (solo, o comunque prioritariamente) per *definire e controllare* i comportamenti da loro ritenuti accettabili o inaccettabili

---

<sup>35</sup> *Ibidem*, 464.

<sup>36</sup> *Ibidem*, 465.

<sup>37</sup> *Ibidem*, 466.

e per cercare di allontanare o comunque marginalizzare le persone repute, su tali basi, non desiderabili: come efficacemente si è detto, «[t]he goal remains to *protect the inside by insulating it from the outside*, and the use of *exclusionary tactics* is a *common way to meet that goal*».

E a ulteriore, ancor più esplicito chiarimento del concetto (e del problema) di fondo si è osservato che il concetto di “comunità” a livello di vicinato «*is often built upon the underlying notion that outsiders and strangers are bad for the neighborhood*», essendo costoro diffusamente percepiti e primariamente visti, nella martellante “narrazione” che emerge dai vari testi e soprattutto dai tipici contenuti delle comunicazioni e delle segnalazioni che caratterizzano l’attività dei gruppi di controllo, come la fonte del crimine: con la grave conseguenza – direttamente ricollegabile a quel «“us” versus “them” impetus behind these collective actions» – che «“[p]rotecting” the neighborhood’s community then becomes *an exclusionary tactic that has an anti-minority, anti-poverty, and anti-“other” dimension*»<sup>38</sup>, risultando su tali basi “non sorprendente” che il controllo di vicinato abbia causato e continui a causare seri problemi sotto molteplici profili, in parte già accennati e in parte oggetto di analisi e riflessione *in prosieguo*.

Ed uno dei problemi forse più gravi – che contribuisce largamente a spiegare il tendenziale insuccesso del controllo di vicinato anche rispetto all’obiettivo collaterale, spesso sbandierato, di rafforzare i legami personali tra vicini e di aumentare la coesione sociale, l’integrazione e la solidarietà all’interno della comunità di riferimento – risiede nel fatto che questa sua intrinseca tendenza “esclusionista” non solo contribuisce, in modo particolarmente accentuato nelle aree caratterizzate da maggiore omogeneità sociale, a determinare quello che è stato efficacemente definito «l’effetto del *fortino assediato*»<sup>39</sup>, ma nelle aree socialmente meno omogenee produce anche – come si era iniziato ad accennare – un effetto divisivo *all’interno* della stessa area e della stessa comunità che è protagonista, e però al tempo stesso (in altre sue parti)... *oggetto*, del controllo.

È stato osservato, infatti, che «preservationists [often] unite against “bad elements” of their own community and their organizations»<sup>40</sup>, la delinquenza (o, più che altro, la paura della delinquenza, e la diffidenza se non l’aperta ostilità nei confronti di chi si ritiene o si sospetta possa esserne in vario modo partecipe, o causa, o concausa) diventando così «a unifying force» – ma per ciò stesso, guardando l’altro lato della medaglia, un elemento di divisione e lacerazione sociale – «*within, and not across, community groups*»<sup>41</sup>...

...Da tutto ciò discendendo, in ultima analisi, la tendenza dei gruppi di controllo a generare situazioni molto pericolose e/o comunque problematiche da un punto di vista costituzionale, proprio in ragione dell’essere tali gruppi fondati «on the assumption that what is “different” is inherently suspect and dangerous»: assunto questo che, come può notarsi anche solo da un rapido esame dei testi di riferimento altrove citati, rappresenta in effetti “la norma” del controllo di vicinato già su un piano teorico, risultando poi intuitivo come nella prassi un simile approccio non possa che essere ulteriormente rafforzato e per così dire estremizzato.

E ciò ancor più in conseguenza dei «faulty linkages» stabiliti «between the presence of minorities and those of low socioeconomic status and the rise in crime», secondo quanto attestato da «many of the practices of Neighborhood Watch programs»: pratiche da cui emerge, ecco sinteticamente il punto (o meglio i punti), che non solo «have there been reports of Watch programs *targeting, and sometimes even assaulting, minority groups*», ma «*the Watch groups themselves may not even be representative*

---

<sup>38</sup> *Ibidem*, 467.

<sup>39</sup> M. BARDI, *Riflessioni di criminologia generale circa alcuni aspetti del problema della insicurezza contemporanea*, in *Crimen et Delictum*, VI, 2013, 75 ss., 103.

<sup>40</sup> W.G. SKOGAN, *Community Organizations and Crime*, in *Crime&Just*, vol. 10, 1988, 39-78, spec. 47.

<sup>41</sup> Così A. JOHNSON, *op. cit.*, 466, nota 45. «[T]hat Neighborhood Watch groups are *socially divisive*, and *often consist of a small, unrepresentative section of the community*» è quanto – cogliendo un nodo problematico a nostro avviso assolutamente centrale – era stato già da tempo osservato, come si ricorda nel medesimo scritto (p. 490, nota 239), da uno dei maggiori studiosi del fenomeno, Trevor Bennett (cfr. in particolare T. BENNETT, *Evaluating Neighborhood Watch in Cambridge Studies in Criminology LXI*, Gower, 1990).

*of their communities*»<sup>42</sup>, entrambi i problemi risultando, con assoluta evidenza, di non poco conto nell'ottica del diritto costituzionale (e non solo).

Ancora, si è acutamente affermato che il controllo di vicinato, anche all'interno della sua stessa comunità di riferimento, «by implication *polarizes social conflict*: property owners against the property less; employed against unemployed; family, home, and community against the individual outsider; law abider against lawbreaker; morally strong against the sinfully weak»<sup>43</sup>.

Tirando le fila, sembra potersi condividere e “rilanciare” la considerazione per cui, se l'offuscamento del confine tra il ruolo dei privati cittadini e il ruolo delle forze di polizia («blurring the lines between the role of civilian and police») è stato ed è un problema evidente in relazione al (sotto)fenomeno dei «Citizen Patrols» (fenomeno maggiormente accostabile al fenomeno italiano delle “ronde”, di cui si dirà oltre; e tuttavia non di rado contiguo se non addirittura annesso al “Neighborhood Watch” almeno nel contesto americano), motivo di preoccupata riflessione deve essere anche la meno evidente ma innegabile circostanza che *questo stesso pericolo di confusione, insieme agli altri qui evidenziati, «inheres in all community crime prevention groups, whether taking the form of Neighborhood Watch or Citizen Patrol»*.

Da queste considerazioni e da quanto si è illustrato in precedenza sembra davvero conseguire – in pregnante, pienamente sottoscrivibile e (sotto questo profilo) conclusiva sintesi – che «[t]here is a *troubling and unconstitutional risk* in the way these community crime-prevention organizations attempt to create the “ideal community” by excluding groups who are targeted as “undesirables” by such organizations»<sup>44</sup>.

In aggiunta a tutto ciò, per cercare di cogliere limiti, debolezze, contraddizioni, rischi e in genere criticità del fenomeno del controllo di vicinato e trarne alcune conseguenze circa le sue auspicabili sorti future e, specificamente, circa il modo in cui l'ordinamento, nelle sue varie componenti e ai diversi livelli di governo, dovrebbe più correttamente porsi nei confronti di tale fenomeno, sembra opportuno rivolgere l'attenzione – come anticipato – alle analisi relative a fenomeni “contigui” o comunque ad esso utilmente accostabili sotto determinati aspetti, nel tentativo di trarne, *mutatis mutandis*, alcuni “insegnamenti” o almeno alcuni spunti di riflessione.

Non potendo qui procedere in questa direzione se non in misura fortemente limitata, ci si concentrerà essenzialmente su due fenomeni: le c.d. “ronde” (con tale termine non tecnico facendosi riferimento, per ricollegarsi a quello che era stato il tentativo di loro consacrazione per via legislativa<sup>45</sup>, ad attività di perlustrazione svolte da “associazioni tra cittadini non armati” delle quali – dando la priorità a quelle costituite tra gli appartenenti, in congedo, alle forze dell'ordine, alle forze armate e agli altri corpi dello Stato – i sindaci, previa intesa coi prefetti, avrebbero potuto avvalersi al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero – ma su questo vi è poi stato, come è noto, un intervento ablativo della Corte costituzionale – situazioni di disagio sociale) e la videosorveglianza.

Poiché su entrambi i fenomeni la dottrina, per ragioni di diverse, si è diffusamente soffermata in più occasioni, e spesso con un elevato livello di approfondimento, sarà qui sufficiente richiamare, in modo sintetico e fortemente selettivo, alcune acquisizioni largamente condivise e di maggior interesse

---

<sup>42</sup> *Ibidem*, 473.

<sup>43</sup> Così E. DARIAN-SMITH, *Neighborhood Watch - Who Watches Whom? Reinterpreting the Concept of Neighborhood*, in *Human Organization*, Vol. 52, 1/1993, 83 ss., rifacendosi anche a W.J. EINSTADTER, *Citizen Patrols: Prevention or Control?*, in *Crime and Social Justice*, 21/22, 1984, 200-212.

<sup>44</sup> A. JOHNSON, *op. cit.*, 473.

<sup>45</sup> Si allude alla disciplina contenuta negli articoli 40 e seguenti della legge n. 94 del 2009, che era tornata a intervenire in materia (salvo poi incorrere in una dichiarazione di parziale incostituzionalità con la [sentenza n. 226 del 2010](#), e salvo poi avere, sotto altro profilo, un seguito fattuale pressoché nullo, al punto che, come si è arrivati ad affermare, le predette norme, anche nella parte non dichiarata illegittima, «possono definirsi *lettera morta*»: così S. ROSSI, *Ronde e disagio sociale. Nota a Corte Costituzionale n. 226/2010*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 26 luglio 2010, a distanza di circa un anno dall'entrata in vigore della legge n. 94 e del relativo decreto ministeriale di attuazione, datato 8 agosto 2009), a distanza di pochi mesi dal primo tentativo di intervento in via di decretazione d'urgenza, attraverso il c.d. “decreto Maroni” (d.l. 23 febbraio 2009, n. 11, di cui vedi specialmente i commi 3, 4, 5 e 6 dell'art. 6; commi peraltro tutti soppressi in sede di conversione ad opera della legge 23 aprile 2009, n. 38).

ai fini summenzionati, sorvolando del tutto sia sulla ricostruzione delle varie tappe normative e giurisprudenziali di quelle che è stata definita “[l]’inquietante vicenda delle ronde”<sup>46</sup>, circa le quali si può rinviare ai numerosi studi in materia<sup>47</sup>, sia su specifiche vicende legate al problema della videosorveglianza.

Quanto al fenomeno delle ronde, peraltro, è bene porre preliminarmente l’attenzione su quella che, almeno a prima vista e in linea teorica, sembra essere la principale differenza tra tale fenomeno e il controllo di vicinato, non senza aggiungere che, a conti fatti, tale differenza, che deporrebbe nel senso di una maggiore pericolosità o comunque problematicità delle ronde rispetto al controllo di vicinato, rischia di rivelarsi meno marcata di quanto “sulla carta” potrebbe sembrare, col paradossale rischio che nell’ambito del controllo di vicinato possano concretamente svolgersi, oltretutto *a fianco di altre*, anche attività non molto distanti da quelle tipiche delle ronde, ma al di fuori della relativamente stringente disciplina a suo tempo dettata in riferimento a queste ultime.

In effetti il discrimine, secondo quanto di norma viene sottolineato in funzione “tranquillizzante” anche nella generalità dei testi relativi al controllo di vicinato, dovrebbe essere rappresentato dal fatto che ai gruppi di controllo di vicinato non sono affidate (risultando anzi spesso escluse in modo più o meno netto, ed in linea di massima) attività di “pattugliamento” o altre forme di vigilantismo o controllo “attivo” del territorio che invece caratterizzano (e per altro verso tendono sostanzialmente ad esaurire) il ruolo (dei gruppi protagonisti) delle “ronde”.

Ma, ecco il punto, non può non rilevarsi come anche nell’ambito del controllo di vicinato, secondo quanto si tornerà a dire più avanti con qualche ulteriore precisazione, siano in realtà (non solo in qualche misura agevolate in via di mero fatto, ma addirittura) espressamente previste ed apertamente incentivate nei vari testi di riferimento, da una parte, diverse forme di “avvicinamento” e “contatto” con i soggetti “controllati”, per lo più raccomandandosi di agire “in gruppo” o comunque “non da soli” (per esempio qualora si notino “persone che si aggirano in modo strano”, ovvero “guardandosi intorno” o “fermandosi a controllare gli accessi delle abitazioni”, o qualora ad essere “sospetto” sia il “comportamento di un’auto” che “passa frequentemente a bassa velocità” o “sta ferma a lungo con qualcuno a bordo”, o ancora qualora si senta suonare un allarme oppure un cane abbaiare...); e, dall’altra, forme di “perlustrazione attiva” del territorio, ad esempio laddove (forse in ragione della impossibilità di suggerire di uscire appositamente di casa a questo scopo, appunto per evitare di ricalcare apertamente le dinamiche delle ronde, con tutto ciò che ne conseguirebbe in termini di necessario rispetto della relativa disciplina) si raccomanda di modificare (e allungare) i propri tragitti ordinari, uscendo di casa o al rientro, in modo tale da “effettuare un percorso che preveda un rapido controllo del quartiere e delle vie limitrofe in modo da segnalare movimenti sospetti” (...così una [brochure sul controllo di vicinato pubblicata sul sito del Comune di Parma](#)).

---

<sup>46</sup> Così l’eloquente titolo del contributo G. BRUNELLI, *L’inquietante vicenda delle ronde: quando la “sicurezza partecipata” mette a rischio la legalità costituzionale*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 1/2009, 5 ss., e già in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 28 aprile 2008.

<sup>47</sup> Tra i molti contributi sul tema, anche in relazione alle note sentenze della Corte costituzionale n. 226 e 274 del 2010, si segnalano – oltre a quelli già citati – quelli di M. MASSA, *I vigilanti privati e il volto pubblico della sicurezza*, in [Costituzionalismo.it](#), 2/2009, E. BASCHERINI, *A mezzanotte va la ronda. Osservazioni in tema di sicurezza attorno alla sentenza n. 226 del 2010*, *ibidem*, 1/2010, F. CORTESE, *Continua la razionalizzazione della disciplina statale in materia di sicurezza urbana: la Corte costituzionale e le “ronde”, tra ordine pubblico e disagio sociale*, in *Le Regioni*, 5/2011, e in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 2010, P. BONETTI, *L’attività di osservare e segnalare le situazioni di disagio sociale è un servizio sociale di competenza regionale e non riguarda le ronde per la sicurezza di competenza statale*, in *Le Regioni*, 5/2011, T. GIUPPONI, *La Corte “dimezza” le ronde, in attesa dell’attuazione dell’art. 118, comma 3, Cost.*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/2010, ID., *La sicurezza urbana e i suoi incerti confini, tra ordinanze sindacali e “ronde”*, in *Istituzioni del Federalismo*, 4/2011, G. D’ALBERTO, *Le ronde tra “sicurezza urbana” e “disagio sociale”. Corte costituzionale, sentenze nn. 226 e 274 del 2010*, in [Rivista AIC](#), 1/2011, D. TASINI, *Il problema delle “ronde” civiche nel quadro della ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni. Alcune considerazioni sulla sent. n. 226/2010 della Corte costituzionale*, in [Democrazia e Sicurezza](#), 1/2011. V. inoltre C. CARRIERI, *Associazioni di volontariato e lotta alla criminalità. Il fenomeno delle ronde*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina, giurisprudenza*, 6/2006, ove si ha un primo inquadramento del fenomeno alla luce delle sue più risalenti manifestazioni, avutesi come è noto già in anni precedenti al citato “decreto Maroni” del febbraio 2009 e alla successiva legge n. 94 dello stesso anno.

A maggior ragione alla luce di ciò (e pur senza negare alcune innegabili differenze comunque riscontrabili tra ronde e controllo di vicinato anche in relazione agli aspetti poc'anzi accennati), sembra dunque utile ricordare, anzitutto, una serie di osservazioni formulate in occasione del serrato dibattito accesosi intorno alla questione delle ronde<sup>48</sup>, e con diretto riferimento ad esse, ma in termini tali da gettare luce su una serie di più generali profili problematici largamente riscontrabili anche nel contiguo fenomeno di nostro diretto interesse, o comunque tali da stimolare, come si vedrà subito, alcune riflessioni critiche su quest'ultimo.

Si era così osservato, ad esempio (con ciò incidentalmente evidenziando uno dei tanti elementi parzialmente comuni tra ronde e controllo di vicinato, al di là delle ricorrenti e più o meno convinte "prese di distanza" del secondo dal primo) che «[l]a prima forma di attività consentita alle ronde» è esattamente «quella di "mera" osservazione, che è diretta alla rilevazione di "eventi" che possono arrecare danno alla sicurezza urbana, ovvero "situazioni" di disagio sociale»<sup>49</sup>.

Sotto questo profilo può anzi notarsi adesso, paradossalmente, la *maggiore ampiezza dell' "oggetto" del controllo nel caso del controllo di vicinato*, in quanto, per le ronde, l'ancoraggio ad "eventi" e "situazioni" avrebbe dovuto «escludere la possibilità di rivolgere l'attività di osservazione a meri sospetti e a pericoli presunti ovvero a situazioni di fatto non circostanziate e dal significato non univoco»... esattamente al contrario di ciò che, per l'appunto, si raccomanda di fare – "tenendo gli occhi sempre aperti" e segnalando ogni situazione ritenuta "sospetta" o "anomala" – agli attori del controllo di vicinato...

D'altra parte, significativo è quanto si notava con riferimento a tale primaria attività delle ronde (ma con evidente possibilità di estendere "pari pari" il rilievo, e le successive riflessioni, alle attività tipiche del controllo di vicinato): l'attività di osservazione, si scriveva, «se rivolta soprattutto alla rilevazione di eventi che incidono sulla sicurezza dei cittadini appartenenti ad una comunità locale, *riproduce il contenuto tipico della funzione di sicurezza pubblica*»: e ciò in quanto l'attività di osservazione rappresenta «*la prima forma di attività di polizia, estrinsecandosi in un potere di acquisizione di informazioni ed in un potere di identificazione, il cui esercizio costituisce il presupposto per il successivo esercizio dei poteri repressivi, finalizzati ad assicurare il colpevole alla polizia giudiziaria*»<sup>50</sup>.

Vale la pena richiamare, a questo riguardo, alcune successive considerazioni dello stesso Autore, che aiutano non solo a comprendere e precisare il senso dell'affermazione appena citata (e supportata, peraltro, anche da riferimenti bibliografici su cui si è qui sorvolato), ma anche – al solito – a trarne spunti di preoccupata riflessione sul controllo di vicinato (per ragioni agevolmente intuibili anche alla luce delle finalità e delle modalità operative e di coordinamento espressamente rivendicate e definite dai vari attori, non solo privati, coinvolti in tale fenomeno): con evidente realismo, e focalizzando l'attenzione su quella sorta di "catena causale" prima vagamente evocata, l'A. osservava infatti che «[l]'attività di segnalazione rischia di *orientare l'azione delle forze dell'ordine, condizionandone la scelta dei luoghi, dei modi e dei tempi del controllo e dell'intervento*»<sup>51</sup>...

Si noti poi la successiva precisazione, per l'ennesima volta suscettibile di essere riletta in controluce per trarne motivi di forte perplessità sulle logiche di fondo e, come si diceva, sulle implicazioni sistemiche del controllo di vicinato: «[s]embra, peraltro, *da escludere la possibilità per le ronde di ricevere esposti e segnalazioni dai cittadini*» – segnalazioni che invece, come abbiamo visto, rappresentano il fulcro delle attività dei gruppi di controllo di vicinato, i cui membri sono invitati, a tal fine, a utilizzare le apposite chat e/o a rivolgersi ai "coordinatori" degli stessi gruppi, a loro volta normalmente in contatto diretto con le forze dell'ordine – in quanto le ronde non devono e

---

<sup>48</sup> V. appunto i contributi ricordati nella nota precedente, ma anche molti altri qui non richiamati oppure citati in altre note.

<sup>49</sup> A. PAJNO, V. ANTONELLI, *La sicurezza urbana tra editti e ronde*, in A. PAJNO (cur.), *La sicurezza urbana*, cit., 169-221, 191, da dove è tratta anche la citazione successiva.

<sup>50</sup> *Ibidem*.

<sup>51</sup> *Ibidem*, 195.

non possono «divenire un “surrogato” dell’attività di pubblica sicurezza», non risultando tra l’altro «*chiaro quale trattamento sul piano della tutela della privacy è richiesto per i dati raccolti*»<sup>52</sup>...

Da tutto ciò, si diceva, la necessità di chiedersi se l’attività di osservazione delle ronde – o, potrebbe ora aggiungersi, dei membri dei gruppi di controllo di vicinato – dia luogo ad un «comportamento organizzato in funzione di prevenzione dei reati, che a sua volta non potrebbe essere legittimato semplicemente invocando il dovere di ciascun cittadino di denunciare la notizia di un reato perseguibile di ufficio (art. 333 c.p.p.) e di procedere all’arresto in caso di flagranza (art. 383 c.p.p.)»<sup>53</sup>, secondo quanto sostenuto da alcuni, «ovvero un più generico dovere civico di ogni cittadino di segnalare alle autorità circostanze pericolose e dannose»<sup>54</sup>.

E, a tal riguardo, si osservava – ancora una volta con rilievi suscettibili di valere, similmente o a maggior ragione, anche per il fenomeno oggetto della presente analisi – come la prevenzione, quale «attività finalizzata al riscontro e alla ricerca di situazioni oggettive di pericolo o di inizio di attività criminose», finisca inevitabilmente per «*alimentare una sistematica attività di controllo sociale e una indebita intromissione nella sfera privata*»...<sup>55</sup>

Considerando che, come si è già accennato (e contrariamente a quanto, mentendo o comunque errando, talora si afferma), anche nell’ambito del controllo di vicinato sono non di rado apertamente previste ed incentivate forme di avvicinamento e “contatto” con i soggetti “controllati”<sup>56</sup>, di notevole

---

<sup>52</sup> *Ibidem*.

<sup>53</sup> *Ibidem*, 192.

<sup>54</sup> ... dovere circa il quale si segnala, per alcune osservazioni più generali, la [sentenza della Corte costituzionale n. 89 del 1970](#), ma sul quale per la verità la Corte è tornata, con più specifico riferimento al problema di nostro interesse, anche in un breve e a nostro avviso discutibile passaggio della [sentenza n. 226 del 2010](#) (si veda l’ultimo periodo del punto 5.3 del *Considerato in diritto*, che, come efficacemente osservato da S. ROSSI, *Ronde e disagio sociale. Nota a Corte Costituzionale n. 226/2010*, cit., «*sembra provare troppo*, soprattutto se si considera che quelli indicati sono facoltà attribuite a titolo eccezionale e provvisorio ai privati cittadini, a differenza della funzione svolta dalle ronde che dovrebbe rientrare nell’ordinario tessuto della sicurezza partecipata»); nella giurisprudenza comune possono ricordarsi, tra le altre, le sentenze della Cassazione penale, sez. V, 17 febbraio 2005, n. 10958; sez. IV, 20 gennaio 2000, n. 4751 e sez. V, 4 maggio 1993, n. 1603.

Sulla questione, evidentemente centrale, sembra utile ricordare (anche e precipuamente in vista delle indicazioni che se ne potrebbero trarre con riferimento al fenomeno del controllo di vicinato) il [parere reso dal Consiglio Superiore della Magistratura](#) il 2 aprile 2009 con riguardo al decreto legge 23 febbraio 2009, n. 11, ove si manifestava una «perplexità di ordine generale sulla possibilità di derogare al principio che assegna all’attività pubblica l’esercizio delle competenze in materia di tutela della sicurezza, escludendo che questa possa essere affidata ai privati», sottolineandosi come non potesse «costituire argomento giustificativo la previsione di arresto da parte di privati ex art. 383 c.p.p. (limitata ai delitti perseguibili di ufficio di cui all’art. 380 nei casi di flagranza) la quale è ipotesi eccezionale» e soprattutto (per quanto maggiormente interessa ai fini del presente scritto) aggiungendosi che «[l]a perplexità di ordine generale è accentuata dalla finalità che viene attribuita alle associazioni volontarie, che è quella di “segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali, eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale”», laddove «[l]’elevato tasso di discrezionalità, già insito nella segnalazione di un danno solo potenziale alla sicurezza urbana, diventa ancora più ampio con riferimento alle situazioni di disagio sociale, espressione talmente generica da poter giustificare le segnalazioni più disparate su questioni che non rientrano nella tutela della sicurezza e non sono di competenza delle forze dell’ordine»...

<sup>55</sup> *Ibidem*, 193. Ivi ancora si aggiungeva (sempre con possibilità di estendere il ragionamento anche, e per certi versi ancor più, al controllo di vicinato): «[s]e da un lato è da scongiurare che l’attività di osservazione si riduca a forme di autodifesa dei propri beni e delle proprie proprietà, dall’altro il rischio che si corre è la “parcellizzazione” del controllo sul territorio, rischio ben presente al legislatore che nel corso dei lavori parlamentari ha eliminato l’iniziale formulazione che prevedeva per le ronde la possibilità di “cooperare nello svolgimento dell’attività di presidio del territorio”, privandole della funzione di controllo diretto del territorio»...

<sup>56</sup> Si riportano al riguardo, in via esemplificativa, alcune “istruzioni” contenute (in termini simili a quanto si legge in altri testi dello stesso tipo, spesso predisposti e/o diffusi – si ricorda – attraverso canali istituzionali, con tutto ciò che ne consegue in termini di legittimazione, autorevolezza ecc.) nel più volte citato [opuscolo pubblicato sul sito del Comune di Modena](#): «Se notiamo persone che si aggirano in modo strano, ad esempio guardandosi intorno o fermandosi a controllare gli accessi delle abitazioni, *fermiamoci a chiedere se hanno bisogno di aiuto con tutte le precauzioni del caso e possibilmente non da soli*»; «Allo stesso modo, se è sospetto il comportamento di un’auto (ad esempio passa frequentemente a bassa velocità, o sta ferma a lungo con qualcuno a bordo, ecc.) *possiamo accostarci insieme a qualche vicino (mai da soli)* per chiedere se abbiano bisogno e comunque *segnarci il numero di targa*»; «Quando siamo in casa l’attività di osservazione del nostro quartiere non finisce: non esitiamo ad affacciarci o ad accendere le luci di casa se

rilievo sembrano anche altre riflessioni formulate con riguardo alla “ronde” e tuttavia pienamente calzanti, per il motivo appena detto, anche in riferimento al fenomeno di nostro attuale interesse: «l’aspetto più delicato», si diceva, «riguarda l’interazione degli osservatori volontari con le persone oggetto di osservazione»<sup>57</sup>.

Ebbene, per quanto si ritenesse da escludere che gli osservatori potessero procedere all’identificazione delle persone “osservate”, ovvero al «controllo degli ingressi tramite identificazione in uno spazio pubblico affidato alla loro osservazione», non ci si nascondeva e si rimarcava in quell’occasione – e si deve rimarcare oggi anche in riferimento al controllo di vicinato ed alla luce di più o meno noti fatti di cronaca<sup>58</sup> – come «soprattutto nei confronti delle persone che versano in situazioni di disagio sociale, quali immigrati irregolari, prostitute, clochard, nomadi, mendicanti» potessero e possano tuttora verificarsi facilmente (e per lo più impunemente) abusi, «ad esempio imponendo costrizioni e limitazioni sotto la minaccia di segnalazione alle autorità di pubblica sicurezza o al sindaco»<sup>59</sup>.

A questo riguardo – ma la notazione e le soggiacenti argomentazioni assumono evidentemente un valore molto più generale e assolutamente centrale ai fini del presente lavoro – si osservava che «[n]on si può [...] trascurare che la presenza di un apparato organizzativo potrebbe rendere maggiormente “invasivo” l’intervento degli osservatori rispetto al comportamento in astratto consentito al singolo, ampliando le possibilità di abusi. Lo svolgimento in forma associata di azioni lecite per i singoli deve tener conto dei cambiamenti che comportano gli aspetti organizzativi sulla maggiore capacità di incidenza dell’azione del gruppo. La possibile limitazione delle libertà personali dei destinatari delle attività degli osservatori è legata alla forza del fenomeno associativo e, dunque, ai caratteri che può assumere l’organizzazione associativa [...] Il rischio di possibili conflitti tra osservatori e soggetti osservati è reso obiettivamente più forte in quanto manca una tipizzazione legislativa delle attività consentite agli osservatori ed una predeterminazione legislativa delle ipotesi di limitazione» non solo (ma almeno su questa si confida che il controllo di vicinato, in Italia, non abbia modo di incidere) «della libertà personale» intesa in senso stretto, ma anche di quella «di circolazione e soggiorno» – e già qui il rischio di limitazioni, dirette o indirette, in via di fatto se non per vie giuridiche (ed anche alla luce di quanto osservato sopra), sembra più accentuato<sup>60</sup> – e, soprattutto, «di alcuni diritti c.d. personalissimi, quali quello alla riservatezza, degli osservati»<sup>61</sup>.

È proprio sotto quest’ultimo profilo che il discorso può prendere una piega tale da indurre, se non ad accostare in sé e per sé e in modo pieno il fenomeno del controllo di vicinato a quello della videosorveglianza<sup>62</sup> (chiaramente assai diverso per molte ed intuitive ragioni, seppur assimilabile per

---

sentiamo suonare un allarme o un cane abbaiare. Non scendiamo comunque mai *solì* per vedere meglio che cosa succede: se la situazione ci insospettisce, segnaliamolo in chat e magari *usciamo in gruppo* per vedere meglio»...

<sup>57</sup> A. PAJNO, V. ANTONELLI, *La sicurezza urbana tra editti e ronde*, cit. 196.

<sup>58</sup> Si veda in via puramente esemplificativa quanto riportato in questi articoli del [14 agosto 2018](#) e del [28 agosto 2018](#).

<sup>59</sup> A. PAJNO, V. ANTONELLI, *La sicurezza urbana tra editti e ronde*, cit. 196.

In effetti, anche con specifico riferimento al controllo di vicinato, si era osservato, in linea generale, che «[t]here is the obvious potential for individuals who make up a “neighborhood” to adopt the role of both jury and judge—to both create and enforce arbitrary law» (E. DARIAN-SMITH, *Neighborhood Watch - Who Watches Whom? Reinterpreting the Concept of Neighborhood*, cit., 83), e, più nello specifico, che «[l]ike any form of policing, NW has the potential to enforce dominant codes, standards and ideals held by society and, in doing so, to *exclude certain social groups from space*. In some cases residents are seeking more direct control of public spaces and there is clearly a danger that NW can be used to police behaviour that is ‘out of place’ rather than criminal, such as young people ‘hanging around’ street corners» (R. YARWOOD, *Neighbourhood Watch*, cit.).

<sup>60</sup> Si rivedano, in questo senso, anche le considerazioni riportate nella nota precedente.

<sup>61</sup> Così ancora A. PAJNO, V. ANTONELLI, *La sicurezza urbana tra editti e ronde*, cit., 197-198.

<sup>62</sup> Il riferimento è qui ovviamente all’uso della videosorveglianza a fini di tutela della sicurezza (tanto la “sicurezza pubblica”, quanto la c.d. “sicurezza urbana”, nella misura in cui la distinzione tra le due nozioni possa avere un senso), e dunque in sostanza a fini di «prevenzione e controllo di fenomeni criminosi e vandalici sia in ambito pubblico (piazze, strade, luoghi pubblici) che privato (condomini e aree comuni)», e non ad esempio di «incolumità del personale in ambito lavorativo e [di] protezione del patrimonio aziendale» (per riprendere l’essenziale dicotomia proposta da L. CALIFANO, *Privacy e sicurezza*, in [Democrazia e Sicurezza](#), 3/2013, nel richiamare i principali ambiti di utilizzo della videosorveglianza), il tutto dunque con particolare riguardo alla possibilità *attribuita ai sindaci* – indirettamente

alcune altre, probabilmente meno intuitive), quantomeno a riflettere sul valore che possono avere, in riferimento al primo, alcune riflessioni formulate con riguardo al secondo (analogamente a ciò che si è fatto andando a riesaminare la dottrina che aveva approfondito in chiave critica il fenomeno delle ronde).

Appena il caso di esplicitare che uno dei presupposti di tale parziale assimilazione tra i due fenomeni risiede nella loro comune attitudine, e anzi nella loro diretta finalizzazione (come le stesse rispettive denominazioni con trasparenza mostrano), a generare o amplificare – sia pure con modalità diverse – attività, per l'appunto, di sorveglianza o controllo, con tutte le implicazioni che possono trarsene, oltre che, come vedremo, sotto più specifici profili legati ai rischi di violazione di singoli diritti, anche su un piano generale (secondo quanto da tempo messo in luce da pensatori del calibro di Jeremy Bentham, Karl Marx, Max Weber, Michel Foucault e, più di recente, Anthony Giddens). Implicazioni che potrebbero essere sintetizzate – qualora si fosse costretti a farlo in una sola, brevissima battuta – nella pregnante considerazione, già di per sé più che sufficiente (tanto più alla luce di quanto si è visto nelle pagine precedenti) a suscitare interrogativi e timori di notevole “peso” nella prospettiva del diritto costituzionale, secondo cui «[l]a sorveglianza, in conclusione, *rafforza il potere di chi guarda indebolendo quello di chi è osservato*»<sup>63</sup>.

Guardando la questione da un'angolazione diversa ma altrettanto generale, il parallelismo sembra potersi ricollegare alla “banale” considerazione che «[n]egli spazi pubblici i diritti dei singoli non vengono certamente meno. Devono spesso trovare una forma di temperamento con altre prerogative, ma nessun cittadino [e il discorso, peraltro, non vale naturalmente solo per i “cittadini” in senso stretto] può essere spogliato dei suoi diritti» – diritti tra i quali, è appena il caso di ribadirlo, vi è anche (ad esso venendo anzi riconosciuto, come è noto, un peso sempre maggiore, in diretta e inevitabile conseguenza dei cambiamenti sociali, scientifici, informatici e tecnologici degli ultimi decenni) il diritto, poc'anzi evocato in riferimento alle ronde, alla *riservatezza*, o meglio alla *privacy*, in tutte le sue numerose ed ampie accezioni e implicazioni – «solo perché svolge delle attività in un luogo pubblico o aperto al pubblico»: anzi, si è osservato, «[g]li spazi pubblici sono per definizione spazi di libertà dove le persone devono poter esprimere *liberamente*, nel rispetto degli altri, la propria socialità. *Trasformare gli spazi pubblici in spazi interamente sorvegliati rischierebbe di avere conseguenze rilevanti*»<sup>64</sup>, tra cui – ammoniva Stefano Rodotà – quella di portare i cittadini (...e ancor più, potrebbe aggiungersi, coloro che per vari motivi “cittadini” in senso stretto non sono) a considerare «lontano e ostile tutto quello sta nel mondo esterno»<sup>65</sup>.

Ebbene, provando a specificare e declinare tale considerazione generale in termini un po' più puntuali, seppur semplificati, si è osservato come siano principalmente tre i profili sotto i quali la videosorveglianza può entrare in conflitto, o comunque in tensione, con “diritti fondamentali”.

E ciò che ai nostri fini risulta particolarmente significativo è il fatto che tutti e tre i profili (e diritti) evocati a tal riguardo sembrano, in maniera simile se non eguale (e talvolta addirittura in misura maggiore), coinvolti e messi in qualche modo a repentaglio pure da (idee e) pratiche come quelle su cui in buona parte si regge il controllo di vicinato<sup>66</sup>: il tutto avendo sempre a mente quanto si è osservato nelle pagine precedenti in riferimento, tra l'altro, alle importanti implicazioni dell'elemento associativo e, ancor più, di quello che potremmo definire l'elemento “para-istituzionale”, ovvero di

---

dall'articolo 6 del d.l. 92/2008, convertito con modificazioni in l. 125/2008, e direttamente dall'articolo 6, comma 7, del d.l. 11/2009 convertito con modificazioni in l. 38/2009 – di installare sistemi di videosorveglianza per le finalità “securitarie” di cui sopra.

<sup>63</sup> Così I. CERINI, *L'inquadramento generale della materia*, in C. CAPPELLIERI, A. CATAPANO, I. CERINI, F. MANCINI, G. MANDATO, *La videosorveglianza. Profili applicativi*, in *Democrazia e Sicurezza*, 1/2011, 5.

<sup>64</sup> V. FERRARIS, E. CARLI, *La videosorveglianza. Cosa fare perché sia efficace e rispettosa dei diritti*, in REGIONE PIEMONTE, *Manuale per la progettazione di politiche e interventi sulla sicurezza integrata* (a cura di Associazione Amapola), 2013, 175-207, 183.

<sup>65</sup> S. RODOTÀ, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie di comunicazione*, Roma-Bari, Laterza, 2004, 174.

<sup>66</sup> Cfr. ancora, per un ricco e indicativo “repertorio” in grado di offrire una dettagliata visione d'insieme del fenomeno, i vari “manuali” e gli altri testi di riferimento citati nel corso del lavoro e/o reperibili nei siti istituzionali indicati nella nota 2.

riconoscimento e collaborazione, anche in forme ufficiali e con moduli organizzativi ed operativi relativamente strutturati, con le istituzioni pubbliche, *in primis* ed essenzialmente le forze di polizia.

Si è così affermato che la videosorveglianza – generando una «situazione in cui si è “visti senza poter vedere”» – «si ripercuote in modo rilevante», anzitutto, sulla «libertà di movimento intesa non solo come diritto di andare in un luogo – che non viene quasi mai fisicamente vietato a nessuno – ma piuttosto come diritto di muoversi senza lasciare necessariamente traccia di dove si è stati»<sup>67</sup>.

In secondo luogo (ma qui, come può notarsi, i profili pur sommariamente evocati sono in realtà due, e volutamente omettendo alcune specificazioni presenti nel testo citato se ne renderà conto nel modo più ampio, andando oltre l'apparente portata originaria delle affermazioni riportate), si è notato che «[a]nche le libertà di espressione e di associazione possono essere lese dai dispositivi di videosorveglianza in grado di registrare suoni e immagini», potendo una simile forma di sorveglianza da un lato «*scoraggiare comportamenti legittimi*» e «dall'altro generare *fraintendimenti*», «con il *rischio di stigmatizzazione*».

Da ciò si è tratta addirittura la conclusione – riferita all'ambito delle opinioni e delle manifestazioni politiche, ma forse mutuabile anche in riferimento ad altri ambiti, per esempio in relazione alle ricadute culturali e sociali dei fenomeni migratori, nella misura in cui queste possano essere “intercettate” e venire in rilievo ai ristretti fini in questione – che la diffusione di controlli del genere in qualche misura «impoverisce la società e mina il suo potenziale di cambiamento»<sup>68</sup>, perseguendo o comunque producendo un effetto che potrebbe definirsi, in quest'ordine di idee, di “ingessamento” socio-culturale, a discapito, in sostanza, delle posizioni (o condotte, stili di vita, usanze, finanche acconciature e modi di vestire o di comunicare, abitudini...) minoritarie e della loro possibilità di svilupparsi e manifestarsi pubblicamente in modo del tutto libero.

A tali rilievi si ricollega in certa misura il successivo profilo critico evidenziato, la cui sostanziale riferibilità, con gli adattamenti del caso, anche al fenomeno del controllo di vicinato dovrebbe forse risultare ancor più immediata che nei casi precedenti, così come con immediatezza dovrebbe potersi percepire il “peso costituzionale” di tali rilievi, specie alla luce di quanto è ampiamente emerso per altre vie.

Il terzo diritto a essere messo in discussione dalla videosorveglianza è infatti «*il diritto a non essere discriminati e quindi ad essere vittima di esclusione sociale*». Lo specifico motivo per cui anche tale diritto rischia di essere violato per effetto dell'utilizzo (meglio, di un certo utilizzo) della videosorveglianza è stato individuato nella circostanza che quest'ultima, «in particolare quando è impiegata in determinati contesti organizzativi, rischia di far *prendere decisioni basate su pregiudizi legati all'aspetto esteriore* (avere un aspetto trasandato o eccentrico, essere giovane, immigrato)», come risulta tra l'altro documentato in ricerche che hanno mostrato, ad esempio, «l'affermarsi di pratiche basate su pregiudizi all'interno dei servizi di sicurezza dei centri commerciali», dove, in più occasioni, «[l]a visione attraverso la telecamera di persone trasandate o di una precisa origine etnica ha portato al loro allontanamento senza che queste persone si fossero rese responsabili di comportamenti dannosi o di tentativi di furto, scopi per cui le telecamere erano peraltro state installate»<sup>69</sup>.

In casi del genere, si osserva, «un *travalicamento degli scopi* e una *procedura operativa basata sul pregiudizio* determinano la *discriminazione* di determinati soggetti», risultando «facile capire come questi tipi di discriminazione finiscano per produrre *esclusione sociale* e forme di *ghettizzazione di alcune categorie sociali*»<sup>70</sup>: laddove, anche in vista di ciò che si andrà a dire subito oltre, vale la

<sup>67</sup> V. FERRARIS, E. CARLI, *La videosorveglianza. Cosa fare perché sia efficace e rispettosa dei diritti*, cit., 184.

<sup>68</sup> *Ibidem*.

<sup>69</sup> *Ibidem*.

<sup>70</sup> *Ibidem*. Tutto ciò induce a richiamare il rischio, pure evidenziato da Stefano Rodotà anni addietro (in termini che per parte nostra ci sentiamo di “mutuare” e riferire in larghissima misura anche al controllo di vicinato), che una forma di controllo concepita per aumentare la sicurezza dei cittadini finisca con «essere *germe di nuovi conflitti*, e dunque di una *permanente e più radicale insicurezza*, che *contraddice* il più forte argomento adottato per legittimare la sorveglianza, appunto la sua vocazione a produrre sicurezza» (S. RODOTÀ, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie di comunicazione*, cit., 174).

pena precisare che «*non sono le telecamere in sé a produrre discriminazione, ma l'utilizzo fattone dagli operatori preposti*», potendosi anche aggiungere che, a questo punto del discorso, il potenziale nesso con le problematiche del controllo di vicinato risulta talmente forte che, con un salto logico apparentemente spericolato, la trattazione citata richiama, a chiusura e conferma delle riflessioni qui parzialmente riportate, proprio... «[i]l caso emblematico di Trayvon Martin, adolescente ucciso in Florida nel 2012 all'interno di una *gated community* da un abitante impegnato in un'azione di controllo di vicinato (*neighbourhood watching*)» precisamente in conseguenza dell'essere stato il ragazzo «individuato come *soggetto estraneo al contesto*»: circostanza che, si chiosa, «rappresenta un buon esempio dei *rischi di categorizzazione* delle persone sulla base di un *aspetto ritenuto anomalo*»...<sup>71</sup>.

##### *5. Conclusioni propositive: i possibili interventi in tema di organizzazioni e attività di vicinato tra livello statale, livello regionale e livello locale.*

Da tutto quanto si è visto nelle pagine precedenti, e da ciò che se ne può agevolmente ricavare, discende a nostro avviso la necessità di un ripensamento critico del fenomeno del controllo di vicinato, anche in vista di eventuali interventi normativi – o anche di una rimodulazione delle pratiche già in atto in sede amministrativa – che, piuttosto che avallare e consacrare tale fenomeno nelle sue attuali forme, dovrebbero tentare di “riconfigurarlo” orientandolo in una direzione complessivamente ben diversa.

Una direzione che, senza trascurare le esigenze della sicurezza, oggettivamente di centrale importanza anche da un punto di vista costituzionale, integri tali esigenze in *schemi organizzativi ed operativi più comprensivi* e, verrebbe da dire, (in tutti i sensi) *equilibrati*.

Una simile prospettiva, può notarsi, appare pienamente in linea con istanze molto diffuse a livello interno (nazionale e locale) in varie sedi e contesti, ed è già stata espressamente abbracciata, come si è avuto modo di anticipare, in Paesi (come la Nuova Zelanda) che, dopo aver conosciuto l'esperienza del controllo di vicinato, hanno ritenuto opportuno – sostanzialmente – “superarla” per dar vita a qualcosa di diverso, con un passaggio il cui senso di fondo, insieme ad alcune intuibili ricadute pratiche, può ben cogliersi proprio dal cambio di denominazione cui si era fatto cenno: da “Neighbourhood Watch” a “Neighbourhood Support”<sup>72</sup>.

Si tratta di un passaggio, va subito chiarito, che in linea teorica non richiederebbe alcun tipo di intervento da parte del legislatore, né statale né regionale: così come il controllo di vicinato si è diffuso in assenza di ogni specifica disciplina normativa, sfruttando gli spazi operativi e di collaborazione istituzionale tradizionalmente lasciati liberi e/o più recentemente aperti dalla legislazione e in genere dalla regolamentazione statale (e in certa misura regionale e locale), allo stesso modo, ed anzi a maggior ragione, gli sviluppi cui qui si vuol fare riferimento potrebbero aversi attraverso gli strumenti dell'autonomia privata, inclusi quelli previsti dalla disciplina relativa al c.d. terzo settore, e/o attraverso forme di collaborazione con organi pubblici di varia natura e livello rientranti tra quelle già espressamente previste o comunque possibili.

Nondimeno, anche alla luce del fatto che, proprio in ragione delle dinamiche già in atto a livello sociale e a livello istituzionale, più difficilmente la strada qui caldeggiata (sostanzialmente alternativa rispetto a quella che si sta attualmente percorrendo) potrebbe essere intrapresa in assenza di stimoli provenienti dall'alto, si vuol qui ragionare su tale auspicata prospettiva tenendo conto, da un lato, di quanto la Corte costituzionale ha ritenuto opportuno affermare a conclusione della motivazione della [sentenza n. 236 del 2020](#) circa la possibilità di un intervento legislativo *statale* in materia (su tale importante passaggio, già richiamato, si tornerà subito oltre); e, dall'altro, della circostanza che la

---

<sup>71</sup> *Ibidem*, 185.

<sup>72</sup> V. in proposito – oltre a ciò che più puntualmente si dirà nell'ultima parte di questo paragrafo, in particolare nella nota 83 – quanto si è osservato al termine dell'introduzione e specialmente nella nota 9, che in qualche modo anticipava le presenti conclusioni, con argomentazioni e riflessioni di sintesi alle quali integralmente si rinvia.

chiaramente affermata incompetenza del legislatore regionale a disciplinare il fenomeno del controllo di vicinato nelle forme in qualche modo “tipiche” che abbiamo ricostruito non sembra affatto escludere la possibilità che *le Regioni*, anche per via legislativa e/o attraverso la propria attività amministrativa (e lo stesso dicasi, sotto quest’ultimo profilo, per gli *enti locali* secondo le rispettive competenze), rivolgano la propria attenzione e cerchino di dare un proprio contributo allo sviluppo di *fenomeni non coincidenti*, appunto in quanto *non prioritariamente* (o addirittura “monotematicamente”) *orientati in senso “securitario”* (e quindi del tutto coerentemente inquadrabili nella “riserva statale” di cui all’art. 117, comma 2, lett. h).

Quanto al possibile ruolo del legislatore statale, si è anticipato come esso sia stato esplicitamente evocato dalla Corte costituzionale nel già citato passaggio in cui ha precisato che – riposando la pronuncia di illegittimità costituzionale solo sulla riscontrata invasione, da parte della Regione, delle competenze riservate al legislatore statale – «[r]esta ferma naturalmente la possibilità, per la legge statale stessa, di disciplinare il controllo di vicinato, eventualmente avvalendosi del contributo delle stesse Regioni, *come possibile strumento – funzionale a una piena attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all’art. 118, quarto comma, Cost. (sentenza n. 131 del 2020) – di partecipazione attiva e responsabilizzazione dei cittadini anche rispetto all’obiettivo di una più efficace prevenzione dei reati, attuata attraverso l’organizzazione di attività di ausilio e supporto alle attività istituzionali delle forze di polizia*»<sup>73</sup>.

Ebbene, ciò che essenzialmente si vuol osservare al riguardo, è che se pure – come la Corte sottolinea – su un piano puramente “competenziale” il controllo di vicinato ben potrebbe essere oggetto di una disciplina (e quindi anzitutto di un *riconoscimento*, e precisamente di un *riconoscimento positivo*) ad opera della legge statale *anche nelle sue attuali forme*, ciò non implica affatto che – a seguito di un’analisi più approfondita del fenomeno (che ovviamente la Corte non ha svolto né avrebbe avuto motivo e possibilità di svolgere in questa occasione) – una prospettiva di questo tipo sia l’unica; e, soprattutto, che essa debba ritenersi *opportuna* da un più ampio punto di vista costituzionale (attento, in particolare, alle ricadute e alle generali implicazioni del fenomeno – per come attualmente configurato e operante – su una serie di piani e, concretamente, su una serie di diritti e principi fondamentali variamente coinvolti e messi a repentaglio, secondo quanto nelle pagine precedenti si è cercato almeno in parte di mostrare).

Del resto, come è stato molto ben evidenziato, «[r]esta fermo, ovviamente, che una legge statale che dovesse disciplinare *ad hoc* il “controllo di vicinato” (cui si accenna nella parte finale della [sentenza n. 236 del 2020](#)) ben potrebbe tornare sul tavolo della Consulta – stavolta nell’ambito di un giudizio di legittimità costituzionale promosso in via incidentale – qualora sospettata di violare principi costituzionali diversi da quelli che regolano la competenza tra Stato e Regioni. E in quel caso si aprirebbe, probabilmente, una partita nuova rispetto a quella giocata nella [sent. n. 236 del 2020](#), che – arrestandosi sulla soglia delle questioni di competenza – nel merito della disciplina della Legge Regionale non è entrata»<sup>74</sup>.

Ben si potrebbe dunque, si vuol dire, anche a livello nazionale – e maggior ragione, come può intuirsi e come si vedrà subito, a livello regionale – far perno su *altri* titoli competenziali per muoversi, ricorrendo ad atti legislativi o regolamentari, come pure ad atti e in genere attività amministrative, in una direzione diversa, allo scopo di *promuovere*, in concorrenza se non proprio *in alternativa* al fenomeno del controllo di vicinato (oggi in effetti diffuso e, appunto, promosso largamente al di fuori di uno specifico quadro normativo), un fenomeno contiguo ma nel complesso ben diverso – per ispirazione, finalità, implicazioni sistemiche, forme organizzative, attività tipiche, modalità operative; e dunque per effetti diretti e indiretti, per complessivo impatto sociale e, in

---

<sup>73</sup> ... strumento, si aggiungeva, «che ben potrebbe essere ricondotto all’ampia nozione di sicurezza urbana fornita dal d.l. n. 14 del 2017, e che è del resto già oggetto, nel territorio nazionale, di numerosi protocolli di intesa stipulati dagli Uffici territoriali di Governo con i Comuni».

<sup>74</sup> Così, quanto mai opportunamente ed efficacemente, V. CIACCIO, *Il “controllo di vicinato” come strumento di attuazione della sussidiarietà orizzontale? Il punto di vista della Corte costituzionale nella sentenza n. 236 del 2020*, in [labsus](#), 18 gennaio 2021.

definitiva, per “conformità”, nel senso più lato, al quadro costituzionale – che potrebbe *ad esempio*, per mera comodità ed efficacia comunicativa (proprio nella prospettiva di una auspicabile *transizione da un fenomeno all’altro*), ricondursi al paradigma del “neighbourhood support”.

Si accennava al fatto che una simile transizione sarebbe teoricamente realizzabile anche in assenza di qualsiasi intervento legislativo e in genere normativo, *facendo perno su autonome iniziative dei singoli, del terzo settore e in genere della società civile, come pure di apparati amministrativi, e su forme di collaborazione – tra soggetti privati, tra soggetti privati e soggetti pubblici e tra soggetti pubblici – già attualmente possibili* (seppur magari innovative e di non immediata concezione e messa in atto in assenza di una “cornice” uniforme che, appunto, ne agevoli la definizione e la realizzazione).

E si diceva però (secondo quanto si è appena ribadito tra le righe) che tuttavia – proprio in ragione del fatto che si tratterebbe, per così dire, non di intervenire su un terreno vergine confidando che qualche seme sparso qua e là possa attecchire e propagarsi, bensì in molti casi, per restare in metafora, di riconquistare terreno rispetto se non proprio a erbacce e piante infestanti almeno, nella migliore delle ipotesi, a piante poco fruttifere, o meno fruttifere di altre – un intervento normativo potrebbe risultare molto utile.

Ancora, si è evidenziato come un simile intervento normativo potrebbe trovar luogo – a diverso titolo e quindi ovviamente con diverso “punto d’attacco”, diverse prospettive, diversi accenti e diverse “sfumature” – tanto a livello statale quanto (in alternativa o *in aggiunta*, qualora lo Stato intervenisse ai sensi del *terzo* comma dell’art. 117, cioè muovendosi in uno o più ambiti di legislazione *concorrente*) a livello regionale, in entrambi i casi non mancando (al di là della riserva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza: v. subito oltre) i titoli competenziali per intervenire *...in un modo o nell’altro* “in materia” (...“in materia” per modo di dire, essendo evidente come non si stia qui parlando di una “materia” in senso tecnico, ma di fenomeni sociali dai mille risvolti giuridici, “inquadrabili”, definibili, disciplinabili e in genere “considerabili” e “trattabili” in sede normativa e in sede amministrativa in modi assai diversi a seconda appunto della prospettiva adottata e degli obiettivi perseguiti: e dunque potenzialmente riconducibili, ai sensi e ai fini cui all’art. 117, a plurime e ben diverse “materie”).

Ecco, proprio il rilievo per cui tra i titoli competenziali in riferimento ai quali lo Stato potrebbe intervenire vi è non solo ma *anche* quello della *sicurezza, nella sua accezione più ristretta* – la cui cifra caratteristica, si vuol ora ricordare, dovrebbe ricollegarsi, nella prospettiva qui privilegiata, oltre e più che alla natura dei beni protetti<sup>75</sup>, alla natura dei diritti, dei principi e in genere dei beni direttamente o indirettamente incisi, implicati e/o messi a repentaglio dalle relative attività (cfr. par. 4.1) – ci sembra tale da rafforzare l’idea (fondata ovviamente anche su altri elementi, come si andrà a chiarire) che, laddove si volesse imboccare la strada qui sommariamente indicata, a farlo nel modo migliore potrebbero essere forse innanzitutto... *le Regioni*.

Se è vero infatti, da una parte, che lo Stato *potrebbe* intervenire attraverso una disciplina non incentrata in modo monotematico o prioritario su finalità securitarie (con tutte le contraddizioni e in genere controindicazioni del caso), cercando di valorizzare ai fini in questione altre competenze tra quelle riservategli, in tutto o in parte, dai commi 2 e 3 dell’art. 117, è vero, d’altra parte, che le Regioni, qualora volessero intervenire su questo (vasto) terreno (ovvero, a grandissime linee e solo per intendersi: forme di aggregazione, cooperazione, collaborazione e attività varie a livello di “vicinato” e connesse forme di collaborazione con apparati pubblici e/o enti del terzo settore), non solo *potrebbero*, ma *dovrebbero* procedere nella direzione sopra indicata, specie dopo che la [sentenza n. 236 del 2020](#) ha confermato con tanta nettezza l’impossibilità di adottare, a tale livello,

---

<sup>75</sup> Beni invero tutelabili e tutelati *in molti altri modi*, del tutto naturali e per così dire scontati... Talmente scontati che di norma nemmeno ci sofferma a riflettere su di essi in sede giuridica, anche se non mancano pronunce in cui la Corte costituzionale ha avuto occasione di chiarire con nettezza e sottolineare efficacemente tale ovvia ma fondamentale circostanza: si veda ad esempio il pregnante passaggio della [sentenza n. 35 del 2012](#) in cui la Corte ha osservato che «[l]a promozione della legalità, in quanto tesa alla diffusione dei valori di civiltà e pacifica convivenza su cui si regge la Repubblica, non è attribuzione monopolistica, né può divenire oggetto di contesa tra i distinti livelli di legislazione e di governo».

quell'“approccio securitario” di cui si diceva... e la cui intrinseca problematicità in riferimento al fenomeno in discussione (non solo, si vuol dire, per ragioni di competenza) è parso utile cercare di evidenziare, e si spera dimostrare, in queste pagine.

In tale ordine di idee non ci si può esimere dall'aggiungere che, in effetti, presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera “giace” già una proposta di legge (A.C. n. 1250) presentata il 9 ottobre 2018 (primo firmatario un deputato della Lega Nord), intitolata “Norme per il riconoscimento e la promozione del fenomeno sociale del controllo di vicinato”, la cui impostazione e i cui contenuti risultano – in modo evidentemente non casuale, e quanto mai significativo – *pressoché interamente coincidenti o sovrapponibili* (salve le modifiche inevitabili in conseguenza del diverso “livello normativo” entro cui la disciplina si collocherebbe) a quelli della legge veneta approvata qualche tempo dopo e dichiarata incostituzionale nella [sentenza n. 236](#): e dunque, ecco il punto, pienamente riconducibili – tanto più alla luce dei chiarimenti forniti dal giudice delle leggi! – a quella monotematica logica securitaria di cui si diceva (laddove anzi il riferimento alla sicurezza, proprio in ragione delle considerazioni svolte dalla Corte con riguardo all'approccio e ai contenuti della legge veneta, ma in termini evidentemente di valenza generale, deve qui intendersi focalizzato sull'accezione “primaria” o ristretta di tale polivalente nozione, o insieme di nozioni).

Così stando le cose, ci si permette di arrivare a dire che forse la Corte costituzionale, anziché concludere la decisione limitandosi a esplicitare che resta ferma la possibilità che sulla materia già oggetto della legge regionale dichiarata illegittima intervenga lo Stato (in modi e secondo logiche su cui peraltro la Corte aggiunge precisazioni importanti), avrebbe potuto, in alternativa o almeno in aggiunta, esplicitare e sottolineare maggiormente<sup>76</sup> (anche) la perdurante *possibilità di interventi regionali*... non esattamente sulla stessa “materia” (ovvero sullo stesso fenomeno considerato, riconosciuto e promosso nella prospettiva securitaria di cui sopra) ma certamente, per riprendere espressioni usate in passato dalla stessa Corte e citate anche nella motivazione della [sentenza n. 236](#), in “settori ad essa liminari”...

In questa prospettiva, merita di essere nuovamente citato il passaggio della [sentenza n. 236](#) in cui il giudice costituzionale, rifacendosi ancora a precedenti decisioni, ricorda che – perfino restando all'interno dell'ampio e sfaccettato ambito della sicurezza (...in senso lato) – «[a]lle Regioni è [...] consentito realizzare una serie di azioni volte a migliorare le condizioni di vivibilità dei rispettivi territori, nell'ambito di competenze ad esse assegnate in via residuale o concorrente, come, ad esempio, le politiche (e i servizi) sociali, la polizia locale, l'assistenza sanitaria, il governo del territorio” (ancora, [sentenza n. 285 del 2019](#)), rientranti per l'appunto nel genus della “sicurezza secondaria”».

Di tale affermazione di principio – ricorda pure la Corte – trovasi “coerente applicazione” in quelle «recenti pronunce [che] hanno ad esempio ritenuto costituzionalmente legittime normative regionali che promuovono “azioni coordinate tra istituzioni, soggetti non profit, associazioni, istituzioni scolastiche e formative per favorire la cooperazione attiva tra la categoria professionale degli interpreti e traduttori e le forze di polizia locale ed altri organismi, allo scopo di intensificare l'attività di prevenzione nei confronti dei soggetti ritenuti vicini al mondo dell'estremismo e della radicalizzazione attribuibili a qualsiasi organizzazione terroristica” ([sentenza n. 208 del 2018](#)), che mirano a contrastare il cyberbullismo attraverso programmi di promozione culturale e finanziamenti regionali nell'ambito dell'educazione scolastica ([sentenza n. 116 del 2019](#)), o ancora ad istituire osservatori sulla legalità, con compiti consultivi e funzioni di studio, ricerca e diffusione delle conoscenze sul territorio, nonché a promuovere e sostenere la stipula di “protocolli di legalità” tra prefetture e amministrazioni aggiudicatrici per potenziare gli strumenti di prevenzione e contrasto dei fenomeni corruttivi e delle infiltrazioni mafiose ([sentenza n. 177 del 2020](#))».

Di questi precedenti – che sotto altro profilo, per ricollegarsi alle riflessioni precedentemente svolte con riguardo alla questione competenziale, sembrano accomunati proprio dalla circostanza di occuparsi di sicurezza *con approcci e modalità non suscettibili di avere ricadute negative di rilievo*

---

<sup>76</sup> Più di quanto abbia comunque fatto nelle pieghe della motivazione, come si andrà subito a ricordare.

*sul piano dei diritti e dei principi fondamentali* – si ritiene che le Regioni dovrebbero fare tesoro qualora volessero “anticipare” lo Stato (secondo un modo di procedere per molti versi virtuoso già sperimentato in altri ambiti), in particolare allo scopo, qui fortemente caldeggiato, di provare a introdurre – in qualche modo (e in questa fase) *in concorrenza* con (e dunque con l’ambizione di riconfigurare e/o “scalzare”, e in ultima analisi superare e sostituire) *l’attuale modello di controllo di vicinato*, sui cui limiti e sulle cui criticità non dovrebbe essere necessario tornare – un “modello alternativo” di (non, a questo punto, “controllo”; bensì, volendo riprendere fedelmente la già conosciuta formula molto più comprensiva, e di ben diversa ispirazione complessiva, citata prima) *“supporto” di vicinato*...

Al riguardo, sembra utile ricordare come qualche timido passo nella direzione della promozione di una maggiore partecipazione e in genere di un maggior attivismo dei privati in forma aggregata a livello locale (...secondo logiche e con modalità organizzative ed operative ben diverse da quelle a suo tempo previste per le ronde, e diverse pure da quelle tipiche del controllo di vicinato...) sia stato compiuto in tempi recenti dal legislatore (nazionale)<sup>77</sup>. In particolare, nell’articolo 5 del d.l. n. 14/2017 convertito con modificazioni dalla l. n. 48/2017, contenente “Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città”, si è disposto (nell’ambito, bisogna comunque notare, della Sezione “Sicurezza urbana” del Capo dedicato alla “Collaborazione interistituzionale per la promozione della sicurezza integrata e della sicurezza urbana” di un decreto a sua volta tutto incentrato, come si è ricordato, sulla “sicurezza delle città”) che tra gli «obiettivi» che dovrebbero essere «prioritariamente» perseguiti dai «patti per la sicurezza urbana» – ovvero quegli «appositi patti sottoscritti tra il prefetto ed il sindaco, nel rispetto di linee guida adottate, su proposta del Ministro dell’interno, con accordo sancito in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali» tramite i quali «possono essere individuati, in relazione alla specificità dei contesti, interventi per la sicurezza urbana, tenuto conto anche delle esigenze delle aree rurali confinanti con il territorio urbano» – via sia anche *la «promozione dell’inclusione, della protezione e della solidarietà sociale mediante azioni e progetti per l’eliminazione di fattori di marginalità, anche valorizzando la collaborazione con enti o associazioni operanti nel privato sociale, in coerenza con le finalità del Piano nazionale per la lotta alla povertà e all’esclusione sociale»*.

Nondimeno, risulta evidente come tale previsione, anche per il contesto in cui essa è inserita e per il limitato ruolo ad essa riconosciuto nel quadro della complessiva disciplina statale, lungi dall’impedire misure normative regionali su questo terreno, e su terreni contigui, confermi al contrario l’ampio spazio di possibile intervento in materia da parte delle Regioni, non essendo certamente la citata disposizione in grado di smentire la conclusione secondo cui l’approccio del legislatore statale e questo stesso suo «tentativo [...] di ampliare le ipotesi di partecipazione, anche per realizzare l’intento di un’espansione delle politiche di sicurezza riconducibili alla dimensione urbana *sembra[no], ad ogni modo, concentrarsi su modelli di prevenzione situazionale e di controllo del territorio*, in linea con l’attenzione primaria comune ad altri strumenti del decreto, rivolta ad aspetti di decoro e vivibilità della città»<sup>78</sup>, e non ad altro.

Soprattutto – e da ciò principalmente sembra discendere la possibilità ed opportunità di interventi regionali che, per così dire, colmino i vuoti di disciplina e d’azione (e forse, a monte, di “visione”) dello Stato – sembra condivisibile il rilievo, a nostro avviso cruciale ai fini in questione, andando a mettere il dito in quella che è forse la maggiore piaga da rimarginare, per cui «[a] livello legislativo risultano [...] carenti strumenti esplicitamente pensati per *l’integrazione tra politiche sociali (o urbanistiche e culturali) e di sicurezza*, le quali rimangono affidate al terreno della mediazione

---

<sup>77</sup> Per alcuni sintetici ma puntuali rilievi sulle questioni poste o lasciate aperte (e, implicitamente, su alcune possibili contraddizioni derivanti) dalla previsione che si andrà subito a citare cfr. M. IANNELLA, *Le “sicurezze” nell’ordinamento italiano: l’allontanamento dal modello stato-centrico e l’affermazione di una rete plurale*, cit., 170 (ed ivi anche la nota 67).

<sup>78</sup> Così M. IANNELLA, *Le “sicurezze” nell’ordinamento italiano: l’allontanamento dal modello stato-centrico e l’affermazione di una rete plurale*, cit., con rinvio a G. TROPEA, *I nuovi poteri di sindaco, questore e prefetto in materia di sicurezza urbana*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), 1/2018, spec. 8-9.

*politica tra soggetti e alla regolamentazione attraverso strumenti non armonizzati*»<sup>79</sup>: e dunque spesso, bisogna constatare, fortemente menomate proprio dall'inerzia o comunque dall'insufficiente spirito di iniziativa e/o capacità di cooperazione tra tali soggetti e dal mancato utilizzo, o dalla ridotta efficacia, di tali strumenti.

E sebbene, come pure si è osservato, molte «problematiche potrebbero essere risolte solo attraverso una messa in discussione delle decisioni legislative e regolamentari adottate, nella maggior parte dei casi a livello statale, che hanno contribuito a ingessare il sistema e a connotarlo con elementi di accentuata complessità», resta vero che «[a]i problemi di carattere primariamente regolativo si accompagnano esigenze di ridefinizione delle modalità di gestione della partecipazione tra una pluralità di attori coinvolti (Sindaci, Prefetti e privati in primis) *che spesso presentano, anche in ragione delle dimensioni dell'ente rappresentato, possibilità ed esigenze assai differenziate*», ben potendo dunque, si ritiene, essere oggetto di interventi delle Regioni: interventi che dovrebbero essere incentrati, per un verso, sulla valorizzazione di competenze proprie e, per l'altro, su un'attenta delimitazione degli ambiti e soprattutto delle modalità di intervento allo scopo di non interferire con «riserve statali» tra le quali in particolare – ancor più di quella in materia di ordine pubblico e sicurezza ex art. 117, c. 2, lett. h), dalla quale in tale prospettiva non dovrebbe essere difficile «tenersi alla larga» – quella di cui all'art. 118, terzo comma e, in linea generale, quella di cui all'art. 117, c. 2, lett. g).

Ciò potrebbe permettere di risolvere almeno in parte, a livello regionale, quei problemi che hanno indotto ad affermare che sarebbe «necessari[a], per superare il modello securitario che ancora permea» gli strumenti previsti a livello statale, «*la creazione di strumenti di gestione associata delle iniziative di inclusione sociale e sicurezza partecipata e lo sviluppo di strutture di coordinamento – sul modello delle conferenze regionali e provinciali permanenti – che possano fornire strumenti e criteri di approvazione e operatività, chiari e uniformi [a]gli operatori interessati allo sviluppo di forme di partecipazione*»<sup>80</sup>...

...“Operatori interessati allo sviluppo di forme di partecipazione” tra i quali, per riavvicinarci più esplicitamente al nostro tema e in qualche modo chiudere il cerchio, ben potrebbero esserci proprio tutti coloro che, non essendo interessati né disponibili a seguire l'angusto, divisivo e per molte altre ragioni problematico ed insoddisfacente modello del “controllo di vicinato”<sup>81</sup>, siano però al contempo convinti dell'opportunità di intraprendere invece, sempre a partire dall'ambito geografico e sociale più ristretto e più prossimo (quello appunto del “vicinato”) dei percorsi aggregativi di tipo differente e maggiormente in linea con i diritti ed i principi (e se si vuole i valori pre)costituzionali: percorsi tra i quali è sembrato qui utile menzionare, indicare e caldeggiare – proprio per la sua idoneità a porsi in modo immediatamente comprensibile come *alternativa (inclusiva)* al controllo di vicinato, o anche, laddove questo si fosse già affermato, come sua possibile, positiva *evoluzione* – quello che potrebbe definirsi, sul modello del “Neighbourhood Support” altrove sperimentato con successo, *supporto di vicinato*<sup>82</sup>.

---

<sup>79</sup> *Ibidem*, con rinvio qui a P. GONNELLA, *Le nuove forme della sicurezza urbana: decoro versus dignità*, in [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it), 2017.

<sup>80</sup> M. IANNELLA, *Le “sicurezze” nell'ordinamento italiano: l'allontanamento dal modello stato-centrico e l'affermazione di una rete plurale*, cit., 171.

<sup>81</sup> Si rinvia sul punto al paragrafo 4.2.

<sup>82</sup> Volendo aggiungere a ciò che si è accennato in precedenza a proposito del “Neighbourhood Support” (per come esso si è storicamente affermato in Nuova Zelanda) qualche ulteriore indicazione e precisazione, può ricordarsi quanto segue.

A quanto risulta, l'organismo nazionale di Neighbourhood Support – “[Neighbourhood Support New Zealand](http://Neighbourhood Support New Zealand)” – è diventato una Incorporated Society (al pari, si deve precisare, della generalità di quelli che noi chiameremmo enti del terzo settore, tra cui associazioni e organizzazioni di beneficenza, organizzazioni comunitarie, club e organizzazioni sportive ecc.) nel 2000, mantenendo peraltro, come ovvio, una struttura fortemente decentrata (con organi limitati, in sostanza, a un “board” nazionale composto da volontari eletti e a una dozzina di strutture di livello intermedio con blande funzioni di collegamento e coordinamento rispetto alle centinaia di “gruppi”, più o meno piccoli, istituiti sul territorio, spesso in singole strade o tra case adiacenti).

Quanto poi alle specifiche finalità, alle strutture organizzative, ai tipi di attività e ai modi di svolgerle, alle forme di collaborazione e coordinamento con apparati pubblici e/o altre “formazioni sociali” che potrebbero caratterizzare, nelle maniere più diverse, i relativi “gruppi”... si tratta appunto di questioni sulle quali potrebbe e dovrebbe esercitarsi e applicarsi l’immaginazione e in genere la capacità di visione del legislatore (o meglio dei legislatori), degli apparati amministrativi e, *last but not least*, dei soggetti privati direttamente coinvolti: i quali peraltro, vale la pena ribadire, ben potrebbero iniziare a muoversi nella direzione indicata anche *per primi*, l’esistenza di “sovrastrutture” normative in grado di stimolare e indirizzare il fenomeno sociale non essendo (anche) in questo caso indispensabile – pur potendo essere molto utile, secondo quanto si diceva – ai fini dell’esistenza (almeno della nascita, se non della crescita, del consolidamento e della più efficace valorizzazione) del fenomeno stesso...

Certo è, lo si vuole pure ribadire, che assai ampio sarebbe lo spazio entro cui il legislatore regionale, esclusa la possibilità di disciplinare il fenomeno del “controllo di vicinato” nelle sue attuali forme, potrebbe muoversi ove andasse a focalizzarsi, come già avvenuto in non pochi casi, su altri contigui (e tuttavia ben diversi nella prospettiva costituzionale, non solo ma anche per questioni di competenza) ambiti e modi di aggregazione ed azione – quelli meno “securitari” e più vicini, come si diceva, all’idea di “supporto di vicinato” – che, tra l’altro, sono proprio *quelli maggiormente trascurati e per molti versi più interessanti*, in quanto potenzialmente estesi, sotto qualche profilo, almeno ad alcune di quelle *altre* pressanti “priorità” che caratterizzano i nostri tempi; e che, seppur meno percepite (perché meno direttamente incidenti sul senso di sicurezza, tranquillità e benessere delle persone di quanto non siano i problemi della “criminalità di strada”, e anche perché meno “cavalcate” da una opportunistica, martellante e distorto retorica politica che ha invaso i media e la società)<sup>83</sup>, in ragione delle loro pervasive e profondissime ricadute dovrebbero invece “interessarci”, in linea generale, almeno quanto quei problemi di sicurezza spicciola che, pur

---

Alla luce delle informazioni più agevolmente reperibili, risulta anzitutto che i programmi, le organizzazioni e le attività di *Neighbourhood Support* si caratterizzano e si distinguono da quelle di *Neighbourhood Watch* (da cui peraltro in larga parte discendono, rappresentandone in un certo senso una positiva evoluzione o comunque riconfigurazione), da un lato, per una ispirazione generale profondamente diversa (rilevabile già, come efficacemente evidenziato anche in alcuni video reperibili in rete, dalle lampanti differenze di concezione, di significato e di impatto psicologico dei simboli e “cartelli” con i quali si segnala l’esistenza di organizzazioni dei rispettivi generi nelle zone di riferimento), e dall’altro, più concretamente, per la presenza (e, a quanto pare, l’effettivo perseguimento), nel caso del *Neighbourhood Support*, di obiettivi più numerosi e variegati (e non di rado proiettati su “social functions”) rispetto a quelli tipici del controllo di vicinato (che pur non sono esclusi, venendo però *affiancati da altri*, spesso prioritari a livello di attività effettivamente svolte, così da modificare radicalmente, come si diceva, la natura complessiva del fenomeno).

A tale circostanza si ricollega poi il fatto che i relativi gruppi operano a stretto contatto non solo – mediante alcuni referenti e sulla base di un apposito memorandum d’intesa stipulato tra la polizia della Nuova Zelanda e “Neighbourhood Support New Zealand Incorporated” nel 2001 – con le autorità di pubblica sicurezza (secondo quanto avviene tipicamente, *e in modo sostanzialmente esclusivo*, per i gruppi di controllo di vicinato), ma anche con altre strutture, enti e partner di vario genere, sia pubblici (come nel caso dei vigili del fuoco e dell’Agenzia nazionale per la gestione delle emergenze, coinvolti in ragione dell’impegno profuso da tali gruppi pure – per l’appunto – nella gestione delle emergenze e in genere nella cura del territorio), sia privati.

In sintesi sembra potersi dirsi, con le parole R. YARWOOD, *Neighbourhood Watch*, cit., che il “Neighbourhood Support” ha, «as the name suggests, a broader civic remit» (rispetto al “Neighbourhood Watch”): «[a]s well preventing crime, members are *encouraged to work together and with other community groups to ‘solve local problems’ and to ‘identify the needs of neighbours and ways to assist each other’*».

<sup>83</sup> Appena il caso di ricordare ancora una volta, a questo riguardo, la nota circostanza della forte e significativa divergenza tra l’andamento effettivo dei reati (a livello generale o in zone determinate) e la relativa *percezione* (cioè le stime che sulla base della propria esperienza, o meglio delle proprie presunte conoscenze, verrebbero fatte) da parte della maggioranza della popolazione o comunque di larghe porzioni di essa: nel senso, come intuibile, di una assai indicativa sopravvalutazione del pericolo...

...Inutile poi aggiungere, a scampo di equivoci, che tale circostanza non può comunque rappresentare un motivo per negare o sminuire indebitamente il problema reale, o anche, per così dire, per *sottovalutare tali sopravvalutazioni* (comunque meritevoli in quanto tali della massima attenzione, al netto delle distorsioni determinate dalla summenzionata retorica politica).

oggettivamente presenti e talora pressanti in alcune aree, non rappresentano, e soprattutto non devono rappresentare, la nostra *principale* preoccupazione<sup>84</sup>.

---

<sup>84</sup> Giacché, nel complesso, a preoccuparci e occuparci più della “criminalità di strada” dovrebbero essere – nell’attuale, drammatico contesto storico (e l’allusione non è solo, e nemmeno primariamente, alla pandemia in corso, bensì ad altre gravissime emergenze e disfunzioni più profonde su cui si deve però, in questa sede, sorvolare del tutto) – soprattutto *altri problemi*, e in genere *altre esigenze* ed *altre aspirazioni*.