

N. 226 SENTENZA 21 - 24 giugno 2010.

Giudizio di legittimita' costituzionale in via principale.

Sicurezza pubblica - Volontariato - Comuni, Province e Citta' metropolitane - Possibilita', per i sindaci, di avvalersi della collaborazione di associazioni tra cittadini non armati, al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali situazioni di «disagio sociale» - Violazione della competenza regionale residuale nella materia «servizi sociali» - Illegittimita' costituzionale parziale.

- Legge 15 luglio 2009, n. 94, art. 3, comma 40.
- Costituzione, art. 117, quarto comma.

Sicurezza pubblica - Volontariato - Comuni, Province e Citta' metropolitane - Possibilita', per i sindaci, di avvalersi della collaborazione di associazioni, iscritte in apposito elenco tenuto dal prefetto, tra cittadini non armati, al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla «sicurezza urbana» - Avvalimento prioritario di apposite associazioni disciplinate con decreto del Ministro dell'interno - Ricorso delle Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Umbria - Asserita violazione della competenza regionale residuale in materia di polizia amministrativa locale e in materia di politiche sociali, dei limiti alla potesta' regolamentare statale, nonche' del principio di leale collaborazione - Riconducibilita' delle disposizioni denunciate alla competenza esclusiva statale nella materia «ordine pubblico e sicurezza» - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 15 luglio 2009, n. 94, art. 3, commi 41, 42 e 43.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, lett. h), quarto e sesto, e 118.

(GU n. 26 del 30.06.2010)

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Francesco AMIRANTE;

Giudici: Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI;

ha pronunciato la seguente

Sentenza

nei giudizi di legittimita' costituzionale dell'art. 3, commi 40, 41, 42 e 43 della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), promossi dalle Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Umbria, notificati il 22 settembre 2009, depositati in cancelleria il 25, il 29 ed il 30 settembre 2009 e rispettivamente iscritti ai nn. 64, 66 e 67 del registro ricorsi 2009.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 28 aprile 2010 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;

Uditi gli avvocati Lucia Bora per la Regione Toscana, Giandomenico Falcon per le Regioni Emilia-Romagna e Umbria e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 22 settembre 2009, la Regione Toscana ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 40, 41, 42 e 43, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), per violazione dell'art. 117, commi secondo, lettera h), quarto e sesto, della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione.

La ricorrente premette che le norme impugnate regolano la collaborazione di associazioni di privati cittadini alla tutela della sicurezza urbana e alla prevenzione di situazioni di disagio sociale.

In particolare, il comma 40 del citato art. 3 prevede che «i sindaci, previa intesa con il prefetto, possono avvalersi della collaborazione di cittadini non armati al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale».

Il comma 41 stabilisce che le predette associazioni «sono iscritte in apposito elenco tenuto a cura del prefetto, previa verifica da parte dello stesso, sentito il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, dei requisiti necessari previsti dal decreto di cui al comma 43», e demanda allo stesso prefetto di provvedere «al loro periodico monitoraggio, informando dei risultati il comitato».

Il comma 42 precisa ulteriormente che «tra le associazioni iscritte nell'elenco di cui al comma 41 i sindaci si avvalgono, in via prioritaria, di quelle costituite tra gli appartenenti, in congedo, alle Forze dell'ordine, alle Forze armate e agli altri Corpi dello Stato», aggiungendo che «le associazioni diverse da queste ultime sono iscritte negli elenchi solo se non siano destinatarie, a nessun titolo, di risorse economiche a carico della finanza pubblica».

Da ultimo, il comma 43 attribuisce ad un decreto del Ministro dell'interno, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, il compito di determinare gli ambiti operativi delle disposizioni di cui ai commi 40 e 41, nonché i requisiti per l'iscrizione e le modalità di tenuta degli elenchi.

Ad avviso della ricorrente, le disposizioni ora ricordate risulterebbero invasive delle competenze legislative regionali.

Alla luce di una consolidata giurisprudenza costituzionale, che si pone in linea di continuità con un orientamento formatosi già prima della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, la materia della «sicurezza», demandata alla legislazione esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., deve essere, difatti, intesa in senso restrittivo. Tenuto conto della connessione testuale con l'«ordine pubblico» e dell'esplicita esclusione dal suo ambito della «polizia amministrativa locale», nonché dell'esigenza di evitare una smisurata dilatazione dell'area di intervento statale, il concetto di «sicurezza» va ritenuto comprensivo, in specie, dei soli interventi finalizzati alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso, quest'ultimo, quale complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui cui si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale.

Quanto, invece, alla «polizia amministrativa locale» - materia rientrante nella potestà legislativa residuale delle Regioni, ai sensi della disposizione combinata del secondo comma, lettera h), e del quarto comma dell'art. 117 Cost. - essa abbraccia l'insieme delle misure dirette ad evitare danni o pregiudizi ai soggetti giuridici e alle cose nello svolgimento di attività relative alle materie nelle quali vengono esercitate le competenze delle Regioni e degli enti locali.

La Regione Toscana ha esercitato la propria competenza legislativa in materia con la legge regionale 3 aprile 2006, n. 12

(Norme in materia di polizia comunale e provinciale), il cui art. 7 prevede specificamente che associazioni di volontariato possano partecipare allo svolgimento di compiti di «polizia amministrativa locale». Più in particolare, è previsto che i comuni e le province possano stipulare convenzioni con le associazioni iscritte nel registro di cui all'art. 4 della legge regionale 26 aprile 1993, n. 28 (Norme relative ai rapporti delle organizzazioni di volontariato con la Regione, gli Enti locali e gli altri Enti pubblici - Istituzione del registro regionale delle organizzazioni del volontariato), e successive modificazioni, «per realizzare collaborazioni tra queste ultime e le strutture di polizia locale rivolte a favorire l'educazione alla convivenza, al senso civico e al rispetto della legalità».

Le norme statali di cui ai commi 40, 41 e 42 dell'art. 3 della legge n. 94 del 2009 inciderebbero sulla disciplina regionale ora ricordata, vanificando il ruolo e i compiti delle associazioni di volontariato da essa previste.

Le espressioni di cui il comma 40 si avvale - «sicurezza urbana» e «disagio sociale» - sarebbero infatti idonee, nella loro ampiezza e genericità, a svuotare di contenuto le competenze della Regione.

In base alla ricordata giurisprudenza costituzionale, la «sicurezza urbana» potrebbe essere, in effetti, ricondotta alla competenza statale solo se circoscritta agli interventi finalizzati - nell'ambito delle città - alla prevenzione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico. Tanto è vero che, in sede di decisione su un ricorso per conflitto di attribuzioni, la Corte costituzionale ha ritenuto che la definizione di «sicurezza urbana» offerta dall'art. 1 del decreto del Ministro dell'interno 5 agosto 2008, in attuazione dell'art. 6 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125, sia conforme, bensì, al dettato costituzionale, ma solo in quanto il citato decreto ministeriale fa espresso riferimento, come fondamento dello stesso, al secondo comma, lettera h), dell'art. 117 Cost. (sentenza n. 196 del 2009). Nell'impugnato art. 3, comma 40, della legge n. 94 del 2009 mancherebbe, di contro, ogni specificazione dei limiti del concetto di «sicurezza urbana», il quale si presterebbe, di conseguenza, a ricomprendere anche gli interventi volti a migliorare le condizioni di vivibilità dei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale: interventi da ricondurre, per contro, nell'ambito della competenza regionale, in quanto espressione della polizia amministrativa locale.

A simile conclusione dovrebbe pervenirsi anche con riguardo alla concorrente locuzione «disagio sociale». Tale espressione apparirebbe, infatti, evocativa della generalità delle situazioni, protratte nel tempo, nelle quali un soggetto «non è in grado di utilizzare le proprie risorse e le opportunità offerte dalla società», e quindi «si isola o suscita rigetto da parte della società stessa». Si tratterebbe, dunque, di una nozione di ampia portata, potendo le predette situazioni derivare da molteplici cause, singole o combinate fra loro (ristrettezze economiche, difficoltà familiari, disoccupazione, malattie, invalidità, solitudine, età, carenze culturali, tossicodipendenza e così via dicendo). Sarebbe evidente, in ogni caso, come gli interventi finalizzati a porre rimedio a tali situazioni disagiate risultino riconducibili alla sfera delle «politiche sociali»: materia che ricade anch'essa nella competenza legislativa residuale delle Regioni.

Analogo contrasto con il riparto costituzionale delle competenze legislative sarebbe riscontrabile in rapporto ai successivi commi 41 e 42, giacché, in materia di polizia amministrativa locale e di politiche sociali, la fissazione delle regole per la tenuta degli elenchi e delle condizioni per l'iscrizione in essi delle associazioni di volontari non potrebbe che spettare alle Regioni: e,

infatti, la ricorrente Regione Toscana vi ha provveduto con il citato art. 7 della legge reg. n. 12 del 2006, che rinvia alla legge reg. n. 28 del 1993.

Ne', d'altra parte, sarebbe possibile una interpretazione conforme a Costituzione delle norme censurate. Non si potrebbe, in particolare, ritenere che il ricorso alle associazioni di volontari sia da esse previsto nei limiti di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., perche' cio' significherebbe affidare a privati cittadini una funzione necessariamente pubblica, quale quella della prevenzione dei reati e del mantenimento dell'ordine pubblico.

Le disposizioni di cui ai commi 40, 41 e 42 risulterebbero illegittime anche sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione. Nessuna di tali disposizioni prevede, infatti, un coinvolgimento delle Regioni, neppure nella forma «debole» del parere della Conferenza Stato-Regioni: e cio' quantunque esse incidano su ambiti complessi, nei quali spesso le competenze statali e quelle regionali si intersecano. L'esigenza di detto coinvolgimento - inequivocamente desumibile dall'art. 118, terzo comma, Cost., che demanda alla legge statale la disciplina di forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. - risulterebbe, nella specie, ancor piu' accentuata, giacche' la coesistenza di distinte associazioni di volontariato sul medesimo territorio, regolate da norme che propongono differenti modelli organizzativi, comporterebbe un elevato grado di incertezza, non solo normativa, ma anche applicativa.

Quanto, infine, al comma 43, esso si porrebbe in contrasto con l'art. 117, sesto comma, Cost., in quanto attribuirebbe una potesta' regolamentare allo Stato in materie di competenza legislativa regionale.

2. - Con ricorsi di analogo tenore, notificati entrambi il 22 settembre 2009, la Regione Emilia-Romagna e la Regione Umbria hanno promosso questioni di legittimita' costituzionale:

a) in via principale, dei commi 40, 41, 42 e 43 dell'art. 3 della legge n. 94 del 2009, per violazione dell'artt. 117, secondo, quarto e sesto comma, Cost.;

b) in via subordinata, dei commi 40, 41 e 43 del citato art. 3, per violazione dell'art. 118 Cost. e del principio di leale collaborazione.

Le Regioni ricorrenti premettono di essersi anch'esse dotate, nell'esercizio della propria potesta' legislativa esclusiva in materia di polizia amministrativa locale, di leggi organiche di disciplina di tale servizio: rispettivamente, la legge della Regione Emilia-Romagna 4 dicembre 2003, n. 24 (Disciplina della polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza), come modificata dalla legge regionale 28 settembre 2007, n. 21 (Partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla costituzione della fondazione «Scuola interregionale di Polizia locale». Modifiche alla legge regionale 4 dicembre 2003, n. 24), e la legge della Regione Umbria 30 aprile 1990, n. 34 (Norme in materia di polizia municipale e locale), parzialmente sostituita, da ultimo, dalla legge regionale 25 gennaio 2005, n. 1 (Disciplina in materia di polizia locale).

L'art. 8 della legge regionale emiliana prevede specificamente l'«utilizzo del volontariato», quale «presenza attiva sul territorio, aggiuntiva e non sostitutiva rispetto a quella ordinamentale della polizia locale, con il fine di promuovere l'educazione alla convivenza e il rispetto della legalita', la mediazione dei conflitti e il dialogo tra le persone, l'integrazione e l'inclusione sociale». Si tratta di attivita' svolte non da associazioni, ma da singoli volontari, in qualche misura inseriti nell'organizzazione della polizia locale; mentre e' previsto, al comma 3 dello stesso articolo, che le associazioni di volontariato possano stipulare convenzioni con i comuni e le province «con sole

finalita' di supporto organizzativo ai soci che svolgano le attivita'» di cui al medesimo comma. La citata norma regionale determina, altresì, analiticamente i requisiti dei volontari, prevede che la loro collaborazione si limiti ad una «qualificata attivita' di segnalazione» e dispone, fissandone i criteri, l'istituzione da parte dei Comuni di un registro nominativo dei volontari.

Con le norme impugnate, il legislatore statale sarebbe venuto ad interferire nell'indicata materia di competenza regionale.

Al riguardo - dopo avere ampiamente richiamato la giurisprudenza di questa Corte in ordine ai criteri identificativi delle materie «ordine pubblico e sicurezza» e «polizia amministrativa locale» - le Regioni ricorrenti osservano come il comma 40 dell'art. 3 della legge n. 94 del 2009, nel delineare l'attivita' delle associazioni di volontari da esso disciplinate, non menzioni neppure la materia «ordine pubblico e sicurezza», ma faccia diretto riferimento agli «eventi che possano recare danno alla sicurezza urbana» e alle «situazioni di disagio sociale».

Il concetto di «sicurezza urbana» troverebbe una definizione - a livello di disciplina statale - unicamente nel d.m. 5 agosto 2008, a mente del quale per «sicurezza urbana» deve intendersi «un bene pubblico da tutelare attraverso attivita' poste a difesa, nell'ambito delle comunita' locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilita' dei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale». Si tratterebbe, dunque, di una nozione non limitata alla sola attivita' di prevenzione e repressione dei reati e, di conseguenza, non riconducibile allo stretto ambito della materia «ordine pubblico e sicurezza», di competenza statale. A maggior ragione tale conclusione si imporrebbe in rapporto al generico riferimento alle «situazioni di disagio sociale»: nozione, questa, non definita a livello statale, ed alla quale si richiama, invece, la citata legge reg. Emilia-Romagna n. 24 del 2003, che pone tra gli scopi degli interventi la prevenzione, il contrasto e la riduzione «delle cause del disagio e dell'emarginazione sociale, con particolare riferimento alla legge regionale 12 marzo 2003, n. 2 (Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali)» (art. 2, comma 3).

Ne deriverebbe che la norma censurata, nella parte in cui prevede l'intesa del prefetto in relazione alle decisioni comunali di avvalersi della collaborazione dei volontari, violerebbe la competenza regionale in materia di polizia amministrativa locale.

L'illegittimita' costituzionale del comma 40 si riverbererebbe sul comma 41, nella parte in cui prescrive che le associazioni siano iscritte in un elenco tenuto e gestito dalle prefetture. Ne' il carattere esclusivamente statale di tale gestione verrebbe meno a fronte del richiesto parere del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, di cui all'art. 20 della legge 1° aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza), trattandosi di organo anch'esso statale, senza alcuna partecipazione delle Regioni.

Altrettanto dovrebbe dirsi con riguardo al successivo comma 42, che stabilisce criteri di preferenza nella scelta delle associazioni iscritte e vieta l'iscrizione nell'elenco di associazioni che fruiscono di risorse a carico della finanza pubblica: essendosi al cospetto di scelte che, nell'ambito dei servizi di polizia amministrativa locale, spettano al legislatore regionale e non a quello statale.

Da ultimo, il comma 43 - nell'affidare ad un decreto del Ministro dell'interno il completamento della disciplina posta dai commi precedenti (compito concretamente assolto dal d.m. 8 agosto 2009, di cui le ricorrenti deducono di aver deliberato l'impugnazione per conflitto di attribuzioni) - violerebbe, oltre al quarto, anche il sesto comma dell'art. 117 Cost., prevedendo una competenza

regolamentare statale in materia di competenza legislativa regionale.

In via subordinata, ove si ritenesse che le norme censurate siano espressione di una esigenza di disciplina unitaria in un ambito in cui le competenze statali e regionali si intersecano, i commi 40, 41 e 43 dell'art. 3 della legge statale andrebbero ritenuti comunque costituzionalmente illegittimi per la mancata previsione di adeguati meccanismi di coordinamento: piu' in particolare, per non aver previsto che all'intesa richiesta ai fini dell'utilizzazione delle associazioni partecipi anche la Regione; che questa abbia un ruolo nella procedura di iscrizione e nel monitoraggio delle associazioni stesse; che la disciplina di completamento sia dettata, anziche' con atto unilaterale del Ministro dell'interno, dallo stesso Ministro d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni o, preferibilmente - stante la presenza di interessi provinciali e comunali - con la Conferenza unificata.

L'esigenza di introdurre meccanismi di coinvolgimento delle Regioni deriverebbe non soltanto dal generale principio di leale collaborazione, ma anche dallo specifico dovere, sancito a carico dello Stato dall'art. 118, terzo comma, Cost., di disciplinare «forme di coordinamento tra Stato e Regioni» nelle materie di cui alla lettera h) del secondo comma dell'art. 117 Cost.

3. - Si e' costituito, in tutti i giudizi, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo il rigetto dei ricorsi.

Ad avviso della difesa dello Stato, le norme impugnate si collocherebbero nell'ambito della materia «ordine pubblico e sicurezza», quale definita dalla giurisprudenza costituzionale; cio', anche alla luce del criterio della prevalenza, del quale la Corte ha gia' fatto specifica applicazione in situazioni di astratto concorso con la competenza in materia di «polizia amministrativa locale» (sentenza n. 222 del 2006): criterio che assicurerebbe «una notevole capacita' penetrativa alla potesta' legislativa statale, con un raggio d'azione [...] trasversale e potenzialmente espansivo su altre materie anche di competenza regionale».

In questa prospettiva, rientrerebbe nella competenza statale anche l'attivita' degli osservatori volontari, i quali, ai sensi del comma 40 dell'art. 3 della legge n. 94 del 2009, segnalano situazioni di pericolo per la sicurezza urbana o di disagio sociale.

Quanto, infatti, al concetto di «sicurezza urbana», la definizione offerta dal d.m. 5 agosto 2008 - specificamente richiamato, nelle premesse, dal d.m. 8 agosto 2009, emanato in attuazione della legge n. 94 del 2009 - ha gia' superato il vaglio della Corte costituzionale (sentenza n. 196 del 2009). Ma neanche il riferimento alle «situazioni di disagio sociale» implicherebbe una invasione delle competenze regionali, e in particolare di quella attinente ai «servizi sociali». Tale materia comprende, infatti, «tutte le attivita' relative alla predisposizione ed erogazione di servizi [...] o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e difficolta' che la persona umana incontra nel corso della sua vita» (sentenza n. 50 del 2008). Di contro, gli osservatori volontari previsti dalla legge n. 94 del 2009 si limitano a segnalare situazioni critiche, senza erogare servizi.

Parimenti infondate risulterebbero le censure mosse al comma 41. Acclarato, infatti, che le associazioni di volontari operano solo in ambiti di competenza statale, apparirebbe pienamente giustificata la scelta di affidare al prefetto il controllo sulle associazioni stesse e di prevedere la consultazione del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica: organo, quest'ultimo, alle cui sedute possono essere chiamati a partecipare i responsabili degli enti locali interessati, attuando, cosi', il necessario coordinamento con le attivita' di competenza dei sindaci.

Analogamente, la preferenza accordata dal comma 42 alle associazioni costituite da appartenenti in congedo alle Forze dell'ordine risponderrebbe alla ratio di privilegiare l'intervento di

persone abituate ad individuare e gestire situazioni di pericolo «per l'incolumita' delle persone, la sicurezza dei possessi e il disagio sociale», confermando che il legislatore ha ritenuto l'attivita' dei volontari finalizzata alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Infondate risulterebbero, infine, le censure relative al comma 43, giacche' il riconoscimento della piena competenza dello Stato comporterebbe che il legislatore statale sia anche abilitato ad individuare i meccanismi per la predisposizione degli elenchi delle associazioni e il controllo sugli iscritti.

Ne', d'altro canto, si potrebbero invocare forme di coordinamento ulteriori rispetto a quelle gia' assicurate dal coinvolgimento del comitato per l'ordine e la sicurezza pubblica. Anche a ritenere, infatti, che le attivita' svolte dagli osservatori siano «contigue» ad ambiti afferenti alla polizia amministrativa locale, la comune finalita' delle disposizioni denunciate, consistente nel miglioramento delle condizioni di sicurezza dei cittadini, varrebbe comunque a ricondurle alla materia «ordine pubblico e sicurezza» sulla base del criterio della prevalenza, senza che sia richiesta l'applicazione del principio di leale collaborazione.

4. - Nell'imminenza dell'udienza pubblica, la Regione Toscana ha depositato memoria illustrativa, volta a confutare le argomentazioni della difesa dello Stato.

Secondo la ricorrente, non risulterebbe probante, ai fini di inquadrare l'attivita' delle associazioni di volontari nell'ambito della materia «ordine pubblico e sicurezza», il riferimento al d.m. 5 agosto 2008, a propria volta richiamato dal d.m. 8 agosto 2009, attuativo delle norme legislative censurate (decreto, quest'ultimo, che la Regione Toscana deduce di aver anch'essa impugnato con ricorso per conflitto di attribuzioni). In primo luogo, infatti, l'idoneita' lesiva delle competenze regionali, insita nella genericita' delle espressioni utilizzate dalle disposizioni legislative denunciate, non potrebbe essere eliminata rimettendo l'individuazione del significato di tali espressioni ad un decreto ministeriale, per giunta tramite rinvio operato da un ulteriore decreto. In secondo luogo, e comunque, andrebbe ribadito che il decreto ministeriale in questione ha superato il sindacato della Corte costituzionale solo perche', a differenza delle norme impuginate, faceva espresso riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.

Ne' potrebbe trovare applicazione, nella specie, il criterio della prevalenza. La Corte costituzionale ha, infatti, rimarcato come l'interpretazione restrittiva del concetto di «ordine pubblico e sicurezza» si imponga per non privare di significato le attribuzioni regionali in materia di «polizia amministrativa locale»: il che renderebbe illogico ipotizzare l'operativita' del criterio della prevalenza, idoneo ad attrarre per altra via le predette competenze nella sfera statale. In ogni caso, non sussisterebbero neppure i requisiti individuati dalla giurisprudenza costituzionale per l'applicazione del criterio in questione, ossia il perseguimento di una medesima finalita'. L'unica possibile finalita' comune alle disposizioni censurate sarebbe, infatti, quella di garantire la «buona vivibilita'» delle aree urbane: finalita' che, per l'ampiezza delle attivita' e delle funzioni ad essa riconducibili, decamperebbe dall'alveo delle competenze statali.

In rapporto, poi, all'attivita' di segnalazione delle situazioni di «disagio sociale» verrebbe in rilievo, non tanto la competenza regionale in materia di «servizi sociali», ma quella piu' ampia in tema di «politiche sociali»: materia che abbraccia il complesso degli interventi volti non soltanto a rimuovere le situazioni di disagio, ma anche a prevenirle, e dunque anche l'attivita' preliminare di monitoraggio delle condizioni di vita della comunita'. Con la legge regionale 24 febbraio 2005, n. 41 (Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale), la Regione Toscana ha gia' esercitato, peraltro, la propria competenza

in materia, prevedendo l'adozione di apposite «politiche per le persone a rischio di esclusione sociale» (art. 58), consistenti «nell'insieme degli interventi e dei servizi volti a prevenire e ridurre tutte le forme di emarginazione, comprese le forme di poverta' estrema».

Stante l'eterogeneita' delle cause delle situazioni di disagio sociale, sarebbe inoltre impossibile ravvisare in dette situazioni elementi di rischio per l'ordine pubblico e la sicurezza.

Quanto, infine, all'asserita impossibilita' di invocare forme di coordinamento ulteriori rispetto al previsto intervento del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, tale affermazione rifletterebbe l'erroneo presupposto che l'attivita' delle associazioni in questione sia integralmente riconducibile all'ordine pubblico e alla sicurezza: e cio' a prescindere dal rilievo che nel predetto comitato possono essere coinvolti solo i rappresentati degli enti locali, e non anche quelli della Regione interessata.

5. - Anche le Regioni Emilia-Romagna e Umbria hanno depositato memorie illustrative, di analogo tenore, insistendo per l'accoglimento dei ricorsi.

Le ricorrenti rilevano che - diversamente da quanto sostiene la difesa dello Stato - la giurisprudenza costituzionale non avrebbe mai esteso la competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. ai settori della sicurezza urbana in senso ampio, come definita dal d.m. 5 agosto 2008, e alle situazioni di disagio sociale. Con la sentenza n. 196 del 2009, la Corte ha potuto infatti respingere il ricorso proposto avverso detto decreto ministeriale solo dandone una interpretazione restrittiva e adeguatrice, e cioe' stabilendo - sulla base di un insieme di argomenti esegetici - che esso «ha ad oggetto esclusivamente la tutela della sicurezza pubblica, intesa come attivita' di prevenzione e repressione dei reati».

Ne' potrebbe condividersi la tesi secondo la quale il comma 40 dell'art. 3, nonostante il riferimento alle «situazioni di disagio sociale», non intacca le competenze regionali in materia di servizi sociali, in quanto gli osservatori volontari sono chiamati non ad erogare servizi, ma a delle semplici segnalazioni. A prescindere, infatti, dal rilievo che, ragionando in questi termini, si dovrebbe ammettere che anche la Regione sia legittimata a creare proprie «ronde» con il compito di segnalare alla polizia statale fatti che mettono in pericolo l'ordine pubblico, risulterebbe evidente come l'organizzazione di un servizio specifico in un campo rientrante nella competenza delle Regioni leda comunque la competenza stessa. In realta', dalle norme impugnate emergerebbe chiaramente che l'attivita' degli osservatori e' stata considerata di competenza statale per ragioni di materia, e non gia' perche' si tratta di attivita' di mera segnalazione, come attesta la circostanza che la segnalazione stessa non venga effettuata alle «istituzioni preposte», ma alla polizia statale e locale, senza alcun coinvolgimento degli organi competenti in materia di servizi sociali.

Quanto, poi, al comma 41, l'intervento del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza non assicurerebbe affatto un adeguato coordinamento tra competenze statali e regionali. Da un lato, infatti, tale intervento risulta limitato alla semplice formulazione di un parere circa il possesso, da parte delle associazioni, dei requisiti necessari ai fini dell'iscrizione nel registro; dall'altro, il coordinamento resterebbe comunque interno alle competenze statali (quelle del prefetto e quelle dei sindaci, quali ufficiali del Governo), senza garantire alcuna tutela alle competenze regionali.

Per quel che attiene, ancora, al comma 42, il riferimento al «disagio sociale» risulterebbe evidentemente «eterogeneo ed artificioso» rispetto alla scelta legislativa di preferire le associazioni costituite tra appartenenti in congedo «alle Forze dell'ordine, alle Forze armate e agli altri Corpi dello Stato».

Ne', da ultimo, potrebbe farsi appello al criterio della

prevalenza, giacche' le norme impugnate non sarebbero affatto accomunate dalla finalita' di migliorare la sicurezza dei cittadini. Ad escluderlo basterebbe gia' il suddetto riferimento alle «situazioni di disagio sociale»: ma lo stesso concetto di «sicurezza urbana» si estenderebbe ad interventi estranei all'ambito della materia di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.

Considerato in diritto

1. - La Regione Toscana ha promosso questione di legittimita' costituzionale dell'art. 3, commi 40, 41, 42 e 43, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica).

Ad avviso della ricorrente, il comma 40 del citato art. 3 - nel prevedere che «i sindaci, previa intesa con il prefetto, possono avvalersi della collaborazione di cittadini non armati al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale» - detterebbe una disposizione esorbitante dall'ambito della materia «ordine pubblico e sicurezza», di competenza legislativa statale esclusiva ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione: materia da reputare circoscritta, per consolidata giurisprudenza costituzionale, alle sole misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico.

Il generico concetto di «sicurezza urbana» si presterebbe, infatti, a ricomprendere interventi - quali quelli volti a migliorare le condizioni di vivibilita' dei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale - che esulano dal predetto ambito, per ricadere nel campo della «polizia amministrativa locale», di competenza legislativa esclusiva regionale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera h), e quarto comma, Cost.; mentre la formula «disagio sociale» evocherebbe un'ampia gamma di situazioni di emarginazione, di varia matrice eziologica, che richiedono interventi inquadrabili nella materia delle «politiche sociali», anch'essa di competenza regionale esclusiva ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost.

Gli evidenziati profili di incostituzionalita' si riverbererebbero sulle disposizioni di cui ai commi successivi dello stesso art. 3: disposizioni che, per un verso, attribuiscono al prefetto il compito di tenere l'elenco in cui le associazioni di volontari debbono essere iscritte, di verificare la sussistenza dei requisiti per l'iscrizione, sentito il parere del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, e di monitorare periodicamente le associazioni stesse (comma 41); e, per altro verso, stabiliscono che i sindaci debbano avvalersi, prioritariamente, delle associazioni costituite tra gli appartenenti, in congedo, «alle Forze dell'ordine, alle Forze armate e agli altri Corpi dello Stato», ed escludono che associazioni diverse da queste ultime possano essere iscritte negli elenchi ove destinatarie, a qualunque titolo, «di risorse economiche a carico della finanza pubblica» (comma 42). In materia di polizia amministrativa locale e di politiche sociali, la fissazione delle regole in questione non potrebbe, infatti, che competere alle Regioni.

Le citate disposizioni di cui ai commi 40, 41 e 42 risulterebbero illegittime anche sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione, giacche', pur incidendo su ambiti nei quali le competenze statali e regionali si intersecano, non prevedono alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni.

Da ultimo, il comma 43 - demandando ad un decreto del Ministro dell'interno il compito di determinare gli ambiti operativi delle disposizioni di cui ai commi 40 e 41, nonche' i requisiti per l'iscrizione nell'elenco e le modalita' di tenuta degli elenchi - si porrebbe in contrasto con il sesto comma dell'art. 117 Cost., attribuendo una potesta' regolamentare allo Stato in materie di competenza legislativa regionale.

2. - Le disposizioni di cui all'art. 3, commi 40, 41, 42 e 43, della legge n. 94 del 2009 sono impugnate, con ricorsi di analogo tenore, anche dalle Regioni Emilia-Romagna e Umbria.

Ad avviso delle ricorrenti, il comma 40 dell'art. 3 violerebbe il secondo comma, lettera h), e il quarto comma dell'art. 117 Cost., nella parte in cui richiede l'intesa con il prefetto in rapporto alla decisione dei comuni di avvalersi della collaborazione di volontari a fini di tutela della sicurezza urbana e di prevenzione delle situazioni di disagio sociale. L'attività regolata decamperebbe, infatti, dai ristretti confini propri della materia «ordine pubblico e sicurezza», per ricadere nell'ambito della «polizia amministrativa locale», di competenza regionale.

Conseguentemente, risulterebbero inficiati da analogo vizio di costituzionalità anche i commi 41 e 42, che dettano regole in tema di iscrizione delle associazioni di volontari in elenchi tenuti dai prefetti, di scelta fra le associazioni iscritte e di divieto di iscrizione delle associazioni destinatarie di contributi pubblici: trattandosi di determinazioni che, nell'ambito dei servizi di polizia amministrativa locale, spettano al legislatore regionale e non a quello statale.

Da ultimo, il comma 43 - nel rimettere ad un decreto del Ministro dell'interno il completamento della disciplina posta dai commi precedenti - violerebbe, oltre al quarto, anche il sesto comma dell'art. 117 Cost., prevedendo una competenza regolamentare statale in materia di competenza legislativa regionale.

In via subordinata, e per l'eventualità in cui le norme censurate fossero ritenute espressive di una esigenza di disciplina unitaria in un ambito in cui le competenze statali e regionali si intersecano, le ricorrenti deducono l'incostituzionalità dei commi 40, 41 e 43 per violazione del principio di leale collaborazione e dello specifico dovere, sancito a carico dello Stato dall'art. 118, terzo comma, Cost., di disciplinare «forme di coordinamento tra Stato e Regioni» nelle materie di cui alla lettera h) del secondo comma dell'art. 117 Cost. Cio', in conseguenza della mancata previsione di adeguati meccanismi di coinvolgimento delle Regioni nelle attività regolate.

3. - I ricorsi sollevano questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto le medesime norme e basate su censure in larga parte analoghe, onde i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con unica decisione.

4. - Giova rimarcare preliminarmente come la disciplina dettata nelle norme impugnate formi oggetto di scrutinio, nella presente sede, esclusivamente nella prospettiva della verifica della denunciata invasione delle competenze legislative regionali, avuto riguardo segnatamente alla spettanza del potere di stabilire le condizioni alle quali i Comuni possono avvalersi della collaborazione di associazioni di privati per il controllo del territorio. La decisione non investe, dunque, in alcun modo, il diritto di associazione dei cittadini ai fini dello svolgimento dell'attività di segnalazione descritta dalle disposizioni censurate: diritto che, ai sensi dell'art. 18, primo comma, Cost., resta affatto impregiudicato.

5. - Cio' puntualizzato, la questione di costituzionalità relativa al comma 40 dell'art. 3 della legge n. 94 del 2009 è fondata, nei limiti di seguito specificati.

5.1. - La facoltà di avvalersi di gruppi di osservatori privati volontari (cosiddette «ronde») per il controllo del territorio rappresenta un ulteriore strumento offerto ai sindaci, a fini di salvaguardia della sicurezza urbana, dai tre provvedimenti legislativi statali, recanti misure in materia di sicurezza pubblica, intervenuti, in rapida successione, a cavallo degli anni 2008-2009 (cosiddetti «pacchetti sicurezza»).

Esso si affianca, infatti, al potere dei sindaci di adottare, nella veste di ufficiali del Governo, provvedimenti, «anche

contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano [...] la sicurezza urbana»: potere loro conferito dal primo dei predetti provvedimenti legislativi (art. 6 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante «Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica», convertito, con modificazioni dalla legge 24 luglio 2008, n. 125), tramite novellazione del comma 4 dell'art. 54 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

Nell'occasione, il legislatore - con tecnica poi reiterata in rapporto all'intervento normativo che qui interessa - ha demandato ad un decreto del Ministro dell'interno la determinazione dell'ambito applicativo della ricordata disposizione, con particolare riguardo, tra l'altro, alla definizione del concetto di «sicurezza urbana» (art. 54, comma 4-bis, del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato). Tale compito e' stato assolto dal d.m. 5 agosto 2008: decreto che questa Corte ha avuto modo di scrutinare a seguito di ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano, escludendo la denunciata lesione delle competenze provinciali (sentenza n. 196 del 2009).

Lo strumento in esame si aggiunge, per altro verso, alla possibilita', per i comuni, di utilizzare sistemi di videosorveglianza «per la tutela della sicurezza urbana», secondo quanto e' stabilito dall'art. 6, comma 7, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonche' in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38 (costituente il secondo dei provvedimenti legislativi in questione). La facolta' di avvalersi delle associazioni di volontari era, in effetti, originariamente prevista dallo stesso art. 6 del decreto-legge ora citato. Le relative disposizioni furono, tuttavia, soppresse in sede di conversione, per refluire indi nell'art. 3, commi 40, 41, 42 e 43, della legge n. 94 del 2009: norme oggi impugnate.

5.2. - Tanto premesso, il problema nodale posto dalle odierne questioni di costituzionalita' attiene alla valenza delle formule «sicurezza urbana» e «situazioni di disagio sociale», che compaiono nel comma 40 dell'art. 3 della legge da ultimo citata a fini di identificazione dell'oggetto delle attivita' cui le associazioni di volontari sono chiamate («i sindaci, previa intesa con il prefetto, possono avvalersi della collaborazione di associazioni tra cittadini non armati al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale»). In particolare, si tratta di stabilire se dette formule individuino o meno ambiti d'intervento inquadrabili nella materia «ordine pubblico e sicurezza», demandata alla legislazione esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.: materia che - in contrapposizione alla «polizia amministrativa locale», da essa espressamente esclusa - deve essere intesa, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, in termini restrittivi, ossia come relativa alle sole misure inerenti alla prevenzione dei reati e alla tutela dei primari interessi pubblici sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza della comunita' nazionale (ex plurimis, sentenze n. 129 del 2009; n. 237 e n. 222 del 2006; n. 383 e n. 95 del 2005; n. 428 del 2004).

L'interrogativo richiede una risposta differenziata in rapporto alle due locuzioni che vengono in rilievo.

5.3. - Quanto, infatti, al concetto di «sicurezza urbana», il dettato della norma impugnata non e' in contrasto con la previsione costituzionale.

Come gia' ricordato, questa Corte ha avuto modo di pronunciarsi sul d.m. 5 agosto 2008, che ha definito il concetto in questione con riferimento al potere dei sindaci di adottare provvedimenti secondo la previsione dell'art. 54, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000. Ai

sensi dell'art. 1 del citato decreto ministeriale, la nozione di «sicurezza urbana» identifica «un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale».

Nell'occasione, questa Corte ha ritenuto che - nonostante l'apparente ampiezza della definizione ora riprodotta - il decreto ministeriale in questione abbia comunque ad oggetto esclusivamente la tutela della sicurezza pubblica, intesa come attività di prevenzione e repressione dei reati. In tale direzione, si sono valorizzati sia la titolazione del d.l. n. 92 del 2008 (che si riferisce appunto alla «sicurezza pubblica»); sia il richiamo, contenuto nelle premesse del decreto, come fondamento giuridico dello stesso, all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., oggetto dell'interpretazione restrittiva dianzi ricordata ad opera della giurisprudenza costituzionale; sia, ancora, la circostanza che, sempre nelle premesse, il decreto escluda espressamente dal proprio ambito di riferimento la polizia amministrativa locale. Di qui, dunque, la conclusione che i poteri esercitabili dai sindaci, ai sensi dei commi 1 e 4 dell'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000, non possono che essere quelli finalizzati alla attività di prevenzione e repressione dei reati, e non i poteri concernenti lo svolgimento delle funzioni di polizia amministrativa nelle materie di competenza delle Regioni e delle Province autonome (sentenza n. 196 del 2009).

Alla stessa conclusione si deve pervenire con riguardo al concetto di «sicurezza urbana» che figura nella norma legislativa statale oggi impugnata, risultando anche più numerosi e stringenti gli argomenti in tale senso.

A fianco della titolazione della legge n. 94 del 2009, che, anche in questo caso, richiama la «sicurezza pubblica», viene in particolare rilievo l'evidenziato collegamento sistematico tra il comma 40 dell'art. 3 di detta legge - che affida al sindaco la decisione di avvalersi della collaborazione delle associazioni di volontari - e il citato art. 54, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000: collegamento reso, peraltro, più evidente dalla disposizione del comma 5 di tale articolo, che già prefigurava il coinvolgimento di «soggetti privati» in rapporto ai provvedimenti sindacali a tutela della sicurezza urbana che interessassero più comuni.

Di qui, dunque, la logica conseguenza che il concetto di «sicurezza urbana» debba avere l'identica valenza nei due casi: cioè quella che, in rapporto ai provvedimenti previsti dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, la citata sentenza n. 196 del 2009 ha già ritenuto non esorbitante dalla previsione dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. Quanto precede trova, del resto, conferma nel d.m. 8 agosto 2009, che, in attuazione del comma 43 della legge n. 94 del 2009, individua gli ambiti operativi dell'attività delle associazioni in questione. Tale decreto richiama, infatti, nel preambolo espressamente tanto l'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000, quanto il d.m. 5 agosto 2008, e fa ulteriore, specifico rinvio al secondo nell'art. 1, comma 2, proprio al fine di estendere all'attività delle associazioni di volontari la nozione di «sicurezza urbana» da esso offerta.

Sotto diverso profilo, poi, l'intera disciplina dettata dalle norme impugnate si presenta coerente con una lettura del concetto di «sicurezza urbana» evocativa della sola attività di prevenzione e repressione dei reati. Significative, in tale direzione, appaiono segnatamente le circostanze che la decisione del sindaco di avvalersi delle associazioni di volontari richieda una intesa con il prefetto; che le associazioni debbano essere iscritte in un registro tenuto a cura dello stesso prefetto, previo parere, in sede di verifica dei requisiti, del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica; che il sindaco debba preferire le associazioni costituite da personale in congedo delle Forze dell'ordine, delle Forze armate o

di altri Corpi dello Stato, ossia da soggetti già impegnati istituzionalmente, o talvolta utilizzati in funzione integrativa nell'esercizio di attività di prevenzione e repressione dei reati; che, infine, le segnalazioni degli osservatori siano indirizzate in via esclusiva alle Forze di polizia, statali o locali.

Ne può condividersi, per questo verso, l'obiezione della Regione Toscana, stando alla quale si dovrebbe escludere che il ricorso alle associazioni di volontari, previsto dalle norme impugnate, resti circoscritto nell'ambito della competenza legislativa statale di cui alla lett. h) dell'art. 117, secondo comma, Cost., perché ciò significherebbe affidare a privati cittadini una funzione necessariamente pubblica, quale appunto quella della prevenzione dei reati e del mantenimento dell'ordine pubblico. Tale obiezione non tiene conto, a tacer d'altro, del fatto che le associazioni di volontari svolgono una attività di mera osservazione e segnalazione e che qualsiasi privato cittadino può denunciare i reati, perseguibili di ufficio, di cui venga a conoscenza (art. 333 del codice di procedura penale) e addirittura procedere all'arresto in flagranza nei casi previsti dall'art. 380 cod. proc. pen., sempre quando si tratti di reati perseguibili d'ufficio (art. 383 cod. proc. pen.); mentre lo stesso art. 24 della legge 1° aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza), nel descrivere i compiti istituzionali della Polizia di Stato, prevede che essa eserciti le proprie funzioni al servizio delle istituzioni democratiche e dei cittadini, «sollecitandone la collaborazione».

5.4. - La conclusione è diversa per quanto attiene al riferimento alternativo alle «situazioni di disagio sociale»: una espressione in rapporto alla quale non risulta, di contro, praticabile una lettura conforme al dettato costituzionale.

La valenza semantica propria della locuzione «disagio sociale» - già di per sé assai più distante, rispetto a quella di «sicurezza urbana», dall'ambito di materia previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. - si coniuga, difatti, all'impiego della disgiuntiva «ovvero» («eventi che possano recare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale»), che rende palese l'intento del legislatore di evocare situazioni diverse ed ulteriori rispetto a quelle sottese dalla locuzione precedente.

Il rilievo letterale, anche alla luce del generale canone ermeneutico del «legislatore non ridondante», impedisce di interpretare la formula in questione in senso fortemente limitativo, tale da ridurre l'inquadramento nell'ambito dell'attività di prevenzione dei reati: ossia di ritenerla riferita a quelle sole «situazioni di disagio sociale» che, traducendosi in fattori criminogeni, determinino un concreto pericolo di commissione di fatti penalmente rilevanti. In questa accezione, essa risulterebbe, infatti, già interamente inclusa nel preliminare richiamo agli eventi pericolosi per la sicurezza urbana, come attesta puntualmente il più volte citato d.m. 5 agosto 2008, che - al fine di specificare i poteri sindacali a tutela della sicurezza urbana - richiede ai sindaci di intervenire «per prevenire e contrastare», proprio e anzitutto, «le situazioni urbane di degrado o di isolamento che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio con l'impiego di minori e disabili e i fenomeni di violenza legati anche all'abuso di alcool» (art. 2, lettera a).

Nella sua genericità, la formula «disagio sociale» si presta, dunque, ad abbracciare una vasta platea di ipotesi di emarginazione o di difficoltà di inserimento dell'individuo nel tessuto sociale, derivanti dalle più varie cause (condizioni economiche, di salute, età, rapporti familiari e altre): situazioni, che reclamano interventi ispirati a finalità di politica sociale, riconducibili segnatamente alla materia dei «servizi sociali». Per reiterata affermazione di questa Corte, tale materia - appartenente alla

competenza legislativa regionale residuale (tra le ultime, sentenze n. 121 e n. 10 del 2010) - individua, infatti, il complesso delle attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario (ex plurimis, sentenze n. 168 e n. 124 del 2009; n. 50 del 2008; n. 287 del 2004).

Non può, al riguardo, condividersi la tesi della difesa dello Stato, secondo cui le disposizioni impugnate non inciderebbero su tale competenza regionale, in quanto gli osservatori volontari previsti dalla legge n. 94 del 2009 si limitano a segnalare «situazioni critiche», senza erogare servizi. Il monitoraggio delle «situazioni critiche» rappresenta, infatti, la necessaria premessa conoscitiva degli interventi intesi alla rimozione e al superamento del «disagio sociale»: onde la determinazione delle condizioni e delle modalità con le quali i Comuni possono avvalersi, per tale attività di monitoraggio, dell'ausilio di privati volontari rientra anch'essa nelle competenze del legislatore regionale.

Neppure può essere utilmente invocato, al fine di ricondurre l'intera disciplina in esame nell'alveo della competenza statale - come pure sostiene l'Avvocatura dello Stato - il criterio della prevalenza. L'applicazione di questo strumento per comporre le interferenze tra competenze concorrenti implica, infatti, da un lato, una disciplina che, collocandosi alla confluenza di un insieme di materie, sia espressione di un'esigenza di regolamentazione unitaria, e, dall'altro, che una tra le materie interessate possa dirsi dominante, in quanto nel complesso normativo sia rintracciabile un nucleo essenziale appartenente ad un solo ambito materiale, ovvero le diverse disposizioni perseguano una medesima finalità (sentenza n. 222 del 2006).

Nell'ipotesi in esame, per contro, il riferimento alle «situazioni di disagio sociale» si presenta come un elemento spurio ed eccentrico rispetto alla ratio ispiratrice delle norme impugnate, quale d'altro canto delineata, finendo per rendere incongrua la stessa disciplina da esse dettata. Gli interventi del prefetto e del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, la preferenza accordata alle associazioni fra appartenenti in congedo alle Forze dell'ordine, la circostanza che le segnalazioni dei volontari siano dirette alle sole Forze di polizia (e non, invece, agli organi preposti ai servizi sociali) - previsioni tutte pienamente coerenti in una prospettiva di tutela della «sicurezza urbana», intesa come attività di prevenzione e repressione dei reati in ambito cittadino - perdono tale carattere quando venga in rilievo il diverso obiettivo di porre rimedio a condizioni di disagio ed emarginazione sociale.

6. - Il comma 40 dell'art. 3 della legge n. 94 del 2009 deve essere dichiarato, pertanto, costituzionalmente illegittimo, per contrasto con l'art. 117, quarto comma, Cost., limitatamente alle parole «ovvero situazioni di disagio sociale».

E' da escludere, per contro, che - una volta circoscritta l'attività delle associazioni di volontari alla segnalazione dei soli eventi pericolosi per la sicurezza urbana, intesa nei sensi dianzi indicati - il legislatore statale sia tenuto comunque a prevedere forme di coordinamento di tale attività con la disciplina della polizia amministrativa locale, secondo quanto sostenuto dalle Regioni Emilia-Romagna e Umbria. L'art. 118, terzo comma, Cost. prevede una riserva di legge statale ai fini della disciplina di forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'art. 117 (immigrazione, ordine pubblico e sicurezza), ma non implica che qualunque legge dello Stato che contenga disposizioni riferibili a tali materie debba sempre e comunque provvedere in tal senso.

7. - Le restanti questioni, concernenti i commi 41, 42 e 43 della legge n. 94 del 2009, non sono fondate.

La lesione del riparto costituzionale delle competenze deriva, infatti, esclusivamente dalla eccessiva ampiezza della previsione del comma 40. La declaratoria di illegittimità costituzionale parziale di essa, riconducendo l'attività delle associazioni di volontari, di cui il sindaco può avvalersi, nel perimetro della materia «ordine pubblico e sicurezza», di competenza esclusiva statale, rende la disciplina complementare recata dai commi successivi non incompatibile con i parametri costituzionali evocati, senza necessità di ulteriori interventi.

Per questi motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 40, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), limitatamente alle parole «ovvero situazioni di disagio sociale»;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 41, 42 e 43, della medesima legge 15 luglio 2009, n. 94, promosse dalle Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Umbria, in riferimento agli artt. 117, secondo, quarto e sesto comma, e 118 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 giugno 2010.

Il Presidente: Amirante

Il redattore: Frigo

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 24 giugno 2010.

Il direttore della cancelleria: Di Paola