

Sentenza: 19 novembre 2019, n. 285

Materia: ordine pubblico e sicurezza; giurisdizione e norme processuali; ordinamento penale

Parametri invocati: Articoli 3, 117, secondo comma, lettere h) e l), della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: Articoli 1, comma 1, 2, comma 2, lettera a), 3, comma 1, lettera d), 5, commi 1 e 2, 6, comma 1, 7, e 8, della legge della Regione Basilicata 30 novembre 2018, n. 45 “Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto della criminalità e per la promozione della cultura della legalità e di un sistema integrato di sicurezza nell’ambito del territorio regionale”

Esito:

1. Illegittimità costituzionale dell’art. 7, co. 2, della l.r. Basilicata n. 45/2018;
2. Non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, co. 1, della l.r. Basilicata n. 45/2018;
3. Non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, co. 2, lett. a), 3, co. 1, lett. d), e 6, co. 1, della l.r. Basilicata 45/2018, promosse in riferimento all’art. 117, co. 2, lett. h), Cost.;
4. Non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 3, co. 1, lett. d), l.r. Basilicata 45/2018, promossa in riferimento all’art. 3 Cost.;
5. Non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 5, co. 1 e 2, l.r. Basilicata 45/2018;
6. Non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 8 della l.r. Basilicata n. 45/2018, nella parte in cui introduce l’art. 29-bis, comma 1, lettera c), nella legge della Regione Basilicata 29 dicembre 2009, n. 41 (Polizia locale e politiche di sicurezza urbana)

Estensore nota: Federica Romeo

Sintesi:

Prima di esaminare le singole censure mossa alla legge della Regione Basilicata n. 45 del 2018 da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, la Corte costituzionale ritiene opportuno delineare il quadro attuale dei rapporti tra Stato e Regioni in materia di “ordine pubblico e sicurezza”.

Già a partire dal d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all’articolo 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), con cui si effettua il secondo trasferimento di funzioni amministrative alle Regioni, si individua espressamente la pubblica sicurezza tra le materie di competenza esclusiva dello Stato e si sancisce una c.d. “interdipendenza funzionale”, un parallelismo tra l’esercizio delle funzioni di polizia amministrativa e le materie attribuite agli enti regionali, prevedendo che le Regioni e gli enti locali siano considerati titolari delle funzioni di polizia amministrativa nelle materie ad essi attribuite o trasferite e nelle materie in cui è delegato alle Regioni l’esercizio di funzioni amministrative dello Stato e degli enti pubblici. Con il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112

(Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), si conferma tale ripartizione e si precisa che le funzioni e i compiti amministrativi relativi all'ordine pubblico e alla sicurezza pubblica concernono le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico e alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni. Con la sentenza n. 290 del 2001, la Corte costituzionale conferma la distinzione tra le funzioni rientranti nella nozione di polizia amministrativa, trasferite alle Regioni come funzioni accessorie rispetto agli ambiti materiali loro attribuite, e le attribuzioni riguardanti la sicurezza pubblica riservate in via esclusiva allo Stato ai sensi del d.P.R. 616/1977. Il quadro così individuato è ripreso e accolto anche dalla giurisprudenza successiva alla riforma del Titolo V della Costituzione (sentenze n. 300 del 2011 e 148 del 2018), da cui si desume, in particolare, che la materia di "ordine pubblico e sicurezza" di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera h), Cost., di per sé non esclude l'intervento regionale in settori ad essa affini. L'ordinamento conosce, accanto al nucleo essenziale della sicurezza di esclusiva competenza statale, discipline regionali in settori prossimi ad essa, di competenza regionale residuale o concorrente, per esempio in materia di promozione della legalità, di governo del territorio, di organizzazione della polizia locale. Tutto ciò anche in linea con il principio di sussidiarietà e coordinamento tra Stato e Regioni espresso dall'articolo 118, comma terzo, della Costituzione. Tale ampia e composita accezione di sicurezza viene espressa normativamente 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, agli articoli 1, comma 2, 2 e 3.

In conclusione, il concetto di sicurezza vigente nel nostro ordinamento consente l'intervento delle autonomie regionali, purché queste si muovano nell'ambito delle competenze che l'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, assegna loro in via concorrente o residuale rispetto alla competenza esclusiva statale.

Passando all'oggetto della decisione della Corte costituzionale, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, innanzitutto, l'articolo 1, comma 1, della legge regionale Basilicata n. 45 del 2018, che enuncia le finalità generali dell'intervento normativo regionale in materia di pubblica sicurezza, stabilendo che la Regione, nel rispetto delle competenze attribuite dall'articolo 117 della Costituzione, concorre allo sviluppo della convivenza civile della comunità regionale anche intervenendo con diverse modalità nei settori della prevenzione e della lotta contro la criminalità comune e organizzata. Secondo il ricorrente la disposizione in questione sarebbe troppo generica, e pertanto capace di travalicare le competenze regionali per interferire con quelle assegnate allo Stato in via esclusiva dall'articolo 117, co. 2, lett. h), della Costituzione. La Corte costituzionale ritiene la questione infondata, perché, anche se la norma si connota per una certa vaghezza, evoca ambiti generalmente riconducibili alla competenza regionale. Infatti, la norma impugnata si riferisce ad attività di promozione socio-culturale non esorbitanti dalle attribuzioni regionali (come già espresso dalla stessa Corte in precedenza, per esempio nelle sentenze n. 116/2019 e 208/2018) e fa riferimento ad iniziative di prevenzione e di lotta alla criminalità, che non comportano l'esercizio di poteri coercitivi o autoritativi tipici delle funzioni di polizia statale.

Per quanto riguarda gli articoli 2, co. 2, lett. a), 3, co. 1, lett. d), e 6, co. 1, della menzionata legge regionale della Basilicata, vengono impugnati dal ricorrente perché introdurrebbero, almeno potenzialmente, misure di politica criminale in materia di ordine pubblico e sicurezza allo scopo di contrastare i fenomeni d'illegalità e criminalità comune e organizzata, andando a disciplinare settori

diversi da quelli indicati dalle linee generali approvate in Conferenza unificata su proposta del Ministero dell'interno, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 2, d.l. 14/2017. Tali disposizioni prevedono la stipula di intese e accordi di collaborazione istituzionale con gli organi dello Stato e con altri enti e associazioni; la predisposizione di programmi di attività volti ad accrescere i livelli di sicurezza e a contrastare l'illegalità; l'attuazione di politiche di contrasto agli abusi fisici e psicologici nei confronti dei soggetti più deboli della società. La Corte ha già ribadito che la disciplina di un'attività, per quanto connessa al contrasto di fenomeni criminali, può essere recata dalla legge regionale se è "tale da poter essere ricondott(a) a materie o funzioni di spettanza regionale ovvero a interessi di rilievo regionale" (sentenze n. 208 del 2018 e n. 35 del 2012), per cui le censure mosse dalla difesa dello Stato con riferimento alle suddette disposizioni non sono considerate fondate dalla Consulta, in quanto alludono ad interventi relativi a politiche socio-assistenziali di spettanza regionale e quindi sono prive di portata lesiva: non sono sufficienti dei vaghi richiami alla criminalità e all'illegalità nelle finalità degli articoli censurati per generare dei conflitti, anche solo potenziali, con la disciplina di prevenzione e repressione dei reati connessa all'art. 117, co. 2, lett. h), Cost.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto anche un'autonoma censura avverso lo stesso articolo 3, comma 1, lettera d), della l.r. Basilicata, laddove prevede la possibilità che la Regione stipuli accordi con "enti e associazioni afferenti al terzo settore ovvero a quelli iscritti nei registri regionali del volontariato e dell'associazionismo di cui alla legge regionale n. 1/2000", perché violerebbe l'articolo 3 della Costituzione, risultando discriminatoria rispetto a quelle associazioni che, pur operanti sul territorio regionale, sarebbero iscritte, ai sensi degli artt. 7 e 8 della legge 7 dicembre 2000, n. 383 (Disciplina delle associazioni di promozione sociale), nel registro nazionale e non in quello regionale. Tuttavia, la Corte costituzionale non ritiene fondata nemmeno detta questione di legittimità, in quanto la particella "ovvero", nel contesto della disposizione in oggetto, ha valore disgiuntivo e non meramente esplicativo come ritiene il ricorrente, per cui si deve ritenere che la norma si riferisca in generale agli enti e alle associazioni del terzo settore, inclusi quelli iscritti nel registro nazionale.

La Corte costituzionale si pronuncia per l'infondatezza anche di un'altra questione di legittimità sollevata dal Governo impugnando l'articolo 5, commi 1 e 2, della legge regionale 45/2018 della Basilicata. A detta del ricorrente, tali disposizioni, nel consentire alla Regione di promuovere iniziative formative, informative e culturali, nonché interventi di assistenza di tipo materiale e psicologica, utili a prevenire e contrastare i reati che colpiscono la popolazione anziana, "anche in collaborazione con le forze dell'ordine, a seguito di apposita stipula d'intesa", disciplinerebbero la formazione delle forze dell'ordine, il cui addestramento, trattandosi di corpi di appartenenza statale, sarebbe di spettanza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. h), Cost. Secondo la Consulta, invece, da una lettura complessiva del dato normativo, si desume che i destinatari delle iniziative sono da rinvenire nella popolazione anziana, tra cui si possono annoverare individui deboli e potenzialmente vulnerabili, che la Regione si premura di assistere e rendere edotti, anche in collaborazione con le forze dell'ordine, circa i rischi derivanti da possibili attività a loro danno costituenti fatti di reato. Quindi il legislatore regionale è intervenuto in una prospettiva di prevenzione sociale, volta a formare la popolazione, e non gli organi di polizia, oltre al fatto che la partecipazione delle forze dell'ordine ha carattere solo eventuale, come si può desumere dall'utilizzo dell'avverbio "anche" in riferimento alla loro collaborazione ai progetti di informazione e formazione organizzati.

Escluso il coinvolgimento necessario delle forze di polizia, resta conseguentemente da scartare la violazione della competenza statale di cui all'articolo 117, comma secondo, lettera h), Cost.

L'Avvocatura generale dello Stato solleva questione di legittimità anche nei confronti dell'articolo 7 della legge regionale Basilicata n. 45 del 2018, il quale assicura il patrocinio a spese della Regione agli accusati di aver commesso un delitto per eccesso colposo di legittima difesa e a coloro che, all'esito di un giudizio, sono stati assolti per la sussistenza dell'esimente della legittima difesa. Tale disciplina si porrebbe in contrasto con la competenza esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza assegnata allo Stato dall'articolo 117, comma 2, lett. h), Cost., in quanto coinvolgerebbe valutazioni politiche in materia di prevenzione dei reati e contrasto alla criminalità e profilerebbe una violazione della competenza esclusiva statale in materia di "giurisdizione e norme processuali", di cui alla lettera l), dell'art. 117, comma secondo, Cost., poiché il sostegno economico all'accusato, sia attraverso il difensore d'ufficio sia attraverso il patrocinio gratuito, attiene alla disciplina del diritto di difesa. La Corte osserva, in via preliminare, che, nonostante il ricorrente abbia impugnato l'intero testo dell'articolo 7 della l.r. 45/2018, le censure mosse sono riferibili solo al secondo comma di detta norma, a cui quindi è possibile limitare l'esame. Procedendo all'analisi nel merito della questione, la Consulta richiama il suo orientamento costante in materia di patrocinio a spese della Regione, che ha avuto modo di esprimere in svariati precedenti. In particolare, si ricorda la sentenza n. 299 del 2010, con riferimento ad una norma della Regione Puglia che garantiva la tutela legale agli immigrati presenti a qualunque titolo sul territorio della Regione, in cui il giudice delle leggi ha chiarito che la disposizione concerne aspetti pienamente riconducibili alla competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, co. 2, lett. l), Cost., e che tale conclusione si impone anche alla parallela disciplina del diritto di difesa prevista per i non abbienti. Nella sentenza n.81 del 2017, avente ad oggetto una norma della Regione Veneto in tutto e per tutto simile alla fattispecie oggetto del giudizio odierno, la Corte ha ribadito le affermazioni contenute nella decisione del 2010. Infine, nella sentenza n. 172 del 2017, relativa a una disposizione simile della Regione Liguria, la Corte costituzionale ha accolto la questione di legittimità della norma per contrasto con l'articolo 117, co. 2, lett. h), Cost., ma ha anche incidentalmente affermato che norme regionali di tale tipo sono lesive della competenza esclusiva statale in materia di norme processuali e ordinamento penale, ribadendone l'incompatibilità anche con l'art. 117, co. 2, lett. l), Cost. Alla luce della ricordata giurisprudenza, la Consulta dichiara fondata la questione sollevata e l'illegittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 2, della l.r. Basilicata 45/2018, per violazione dell'art. 117, co. 2, lett. l), Cost.; mentre la censura relativa alla lettera h) dell'art. 117, comma secondo, Cost., rimane assorbita.

Da ultimo, il Presidente del Consiglio dei ministri solleva questione di legittimità relativamente all'art. 8 della legge reg. Basilicata n. 45 del 2018, nella parte in cui introduce l'art. 29-bis, comma 1, lettera c), nella legge reg. Basilicata n. 41 del 2009. In base a tale disposizione, la Regione, previa intesa con gli enti locali interessati, promuove il "potenziamento delle attività di vigilanza nelle aree più soggette a rischio di esposizione ad attività criminose", con l'intento di assicurare un adeguato livello di controllo sul territorio, mediante uno svolgimento più efficiente delle funzioni di polizia locale. Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, la disposizione in oggetto contrasterebbe con la competenza statale esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza (art. 117, co. 2, lett. h), Cost.), in quanto la partecipazione della polizia locale alle funzioni di controllo del territorio potrebbe esplicitarsi solo nell'ambito di piani coordinati redatti in conformità alle direttive impartite dal Ministro dell'interno. Secondo la Corte costituzionale, la questione non è fondata. È vero che la

norma, rafforzando l'attività di vigilanza svolta dalla polizia locale, può interferire nelle attività inerenti il controllo del territorio e quindi di competenza esclusiva dello Stato; inoltre, già in decisioni precedenti della Consulta (sent. n. 167/2010; n. 35/2011) è stato affermato che l'eventuale assegnazione di compiti attinenti alla pubblica sicurezza, tra cui l'attività di controllo sul territorio, non può essere decisa unilateralmente dalla Regione, pena l'invasione della competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico; infine, tale principio trova espressione in diversi riferimenti normativi. Tuttavia, alla luce del concetto attuale di "sicurezza integrata" che si è andato delineando negli anni ai sensi dell'interpretazione corrente data all'articolo 118, comma terzo, della Costituzione, non è possibile impedire alle Regioni di sollecitare lo Stato affinché questo ricalibri la distribuzione della forza pubblica sul territorio per esercitare attività di controllo dove è più necessario. La stessa Corte, in precedenza, ha ribadito che alla Regione spetta, nell'esercizio delle proprie competenze, di svolgere "attività di stimolo e d'impulso, nei limiti consentiti, presso i competenti organi statali, all'adozione di misure volte al perseguimento del fine della tutela della sicurezza" (sent. n. 167/2010). In tal senso, la Regione può promuovere il potenziamento delle attività di vigilanza ad opera delle forze di polizia locale, "previa intesa con gli enti locali interessati" (come prevede l'art. 29-bis, co. 1, lett. c), l.r. Basilicata n. 41/2009), purché nell'ambito dei piani predisposti dal Ministro dell'interno. Secondo la Consulta, così interpretata, la disposizione censurata non viola l'art. 117, co. 2, lett. h), della Costituzione.

Per questi motivi, la Corte costituzionale dichiara: l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, co. 2, della l.r. Basilicata 45/2018; la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, co. 1, della l.r. citata, in riferimento all'art. 117, co. 2, lett. h), Cost.; la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, co. 2, lett. a), 3, co. 1, lett. d), e 6, co. 1, della legge reg. Basilicata, in riferimento all'art. 117, co. 2, lett. h), Cost.; l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, co. 1 e 2, l.r. 45/2018, in riferimento all'art. 117, comma secondo, lett. h), Cost.; l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge reg. Basilicata 45/2018, nella parte in cui introduce l'art. 29-bis, co. 1, lett. c), l.r. Basilicata n. 41/2009, in riferimento all'articolo 117, comma 2, lettera h), della Costituzione.