

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 febbraio 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

(GU n. 12 del 2019-03-20)

Ricorso per la Presidenza del Consiglio dei ministri (codice fiscale n. 80188230587), in persona del Presidente del Consiglio attualmente in carica, rappresentata e difesa per mandato ex lege dall'Avvocatura generale dello Stato (codice fiscale n. 80224030587), presso i cui uffici ha domicilio in Roma, via dei Portoghesi n. 12 (fax 0696514000 - Pec ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it);

Ricorrente contro Regione Basilicata, in persona del Presidente della Giunta regionale attualmente in carica;

Resistente per l'impugnazione e la dichiarazione di incostituzionalità degli articoli 1, comma 1 - 2, comma 2, lettera a) - 3, comma 1 - 5 - 6, comma 1 - 7 - 8, comma 1, lettera c), della legge regionale n. 45 del 30 novembre 2018 recante «Interventi regionali per la previsione 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» pubblicata nel BUR n. 52 del 4 dicembre 2018

Il Consiglio regionale della Basilicata ha approvato in data 30 novembre 2018 la legge n. 45 («Interventi regionali per la previsione 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») contenente 14 articoli.

Con essa - sul dichiarato presupposto che la sicurezza pubblica è un bene essenziale per lo sviluppo ordinato e durevole delle convivenza civile della comunità regionale - la regione si propone di concorrere al suo miglioramento attraverso una serie di attività: prevenzione e lotta alla criminalità comune e organizzata, sostegno alle vittime delle criminalità, sensibilizzazione della società civile, contrasto alla truffa in danno degli anziani.

La Regione Basilicata, insomma, con questo intervento legislativo, intende favorire un sistema integrato di sicurezza in ambito regionale, anche promuovendo interventi di prevenzione sin dalla minore età, presso scuole, luoghi pubblici e luoghi di lavoro.

Sennonché, nonostante l'enunciato impegno di legiferare nel rispetto delle competenze stabilite dall'art. 117 della Costituzione, ad avviso della Presidenza del Consiglio dei ministri questa legge in alcune sue norme lede i criteri di riparto della potestà legislativa tra Stato e regioni, ed invade la sfera della competenza statale.

Per questo motivo la Presidenza deve impugnare la legge regionale in epigrafe menzionata, affidandosi ai seguenti

Motivi

1) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge regionale Basilicata 30 novembre 2018, n. 45, per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera h) della Costituzione.

L'art. 1, comma 1, della legge regionale in questione enuncia le finalità dell'intervento legislativo, ricomprendendovi la volontà di porre in essere interventi nei settori della prevenzione e della lotta alla criminalità comune e organizzata.

Tali settori, però, attengono alla politica criminale, sottratta al potere regolatore del legislatore regionale.

L'art. 117, comma 2, lettera h) della Costituzione, infatti, affida allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di ordine e sicurezza pubblica.

È vero che il legislatore statale, con l'emanazione del

decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 (convertito con legge n. 48/2017), nell'intento di introdurre strumenti per rinforzare la sicurezza delle città e la vivibilità dei territori, ha introdotto nell'ordinamento un concetto di sicurezza integrata e di sicurezza urbana, per la cui promozione sono incoraggiate forme di collaborazione istituzionale e di coordinamento tra Stato e regioni. Ed è altresì vero che per il perseguimento della sicurezza integrata è previsto che Stato e regioni concorrano, ciascuno nel proprio ambito, all'attuazione di un sistema unitario di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali.

Senonché la legge regionale qui in esame, che pure pare muoversi in questa direzione (dove la previsione di un mero «concorso» territoriale nel settore della sicurezza), in realtà è così generica da non consentire una corretta individuazione di quali siano le competenze regionali nell'adozione delle misure e degli interventi necessari.

Occorre infatti distinguere tra le provvidenze indispensabili per garantire la sicurezza pubblica, che non possono che essere di competenza dello Stato in quanto appartenenti alle politiche criminali tese alla prevenzione ed alla repressione dei reati, e le altre misure di carattere sociale.

Sono queste ultime, che muovendosi dall'analisi dei fenomeni di degrado emergenti dal tessuto socio-economico non possono che riguardare il contesto territoriale, le sole che possono essere lasciate alla disciplina legislativa regionale.

E del resto, la legge nazionale prima citata, nel definire il concetto di sicurezza integrata, e consapevole del possibile sovrapporsi di competenze e responsabilità sul piano istituzionale, ha espressamente individuato gli interventi che «concorrono» alla promozione della sicurezza integrata in quelli che attengono alla riqualificazione urbana e alla sicurezza nelle periferie.

Lo Stato insomma - all'interno di un sistema a pluralità di livelli che necessariamente coinvolge più soggetti istituzionali, come ben regolato dall'art. 3 del decreto-legge n. 14/2017 si deve occupare delle misure di politica criminale volte alla prevenzione ed alla lotta alla criminalità organizzata nell'esercizio della propria potestà esclusiva in materia di ordine e sicurezza pubblica, le regioni e gli altri enti territoriali e locali «concorrono» all'obiettivo con misure di affrancamento tese alla vivibilità del territorio e al benessere delle comunità locali.

In questa ottica la norma regionale qui censurata, nel momento in cui attribuisce alla regione l'attuazione di «interventi nei settori della prevenzione e della lotta contro la criminalità comune e organizzata» si arroga una competenza che non le appartiene, invadendo la competenza legislativa esclusiva dello Stato prevista dall'art. 117, comma 2, lettera h) della Costituzione.

2) Illegittimità costituzionale degli articoli 2, comma 2, lettera a) - 3, comma 1, lettera d) - 6, comma 1, della legge regionale Basilicata 30 novembre 2018, n. 45 per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera h) della Costituzione.

Le stesse argomentazioni di censura sopra dedotte affliggono anche l'art. 2, comma 2, lettera a), l'art. 3, comma 1, lettera d) e l'art. 6, comma 1, della legge regionale qui in esame.

La prima disposizione prevede che tra gli interventi regionali nei settori della prevenzione e lotta alla criminalità rientrino «programmi di attività...volti ad accrescere i livelli di sicurezza, a contrastare l'illegalità e a favorire l'integrazione nonché il reinserimento sociale».

La seconda disposizione prevede che al fine di contrastare i fenomeni di illegalità e criminalità comune e organizzata la Regione Basilicata promuove intese e accordi di collaborazione istituzionale con organi dello Stato e con altri enti ed associazioni.

La terza disposizione infine prevede la promozione da parte della regione di politiche attuative di contrasto agli abusi fisici e psicologici a tutela di soggetti deboli.

Tutte e tre le disposizioni, per la loro genericità che non consente le dovute distinzioni, confondono le sfere di competenza nel raggiungimento degli enunciati obiettivi.

Le attività finalizzate all'accrescimento dei livelli di sicurezza e al contrasto dell'illegalità, se attengono a misure di politica criminale tese alla prevenzione ed alla repressione dei reati, non competono alla regione ma spettano allo Stato nell'esercizio della potestà riservata in materia di ordine e sicurezza pubblica garantita dall'attuale assetto costituzionale.

La stipula di intese ed accordi di collaborazione con lo Stato ed altri soggetti non può direttamente riguardare il contrasto dei fenomeni di illegalità e di criminalità comune ed organizzata, ma può solo riferirsi al concetto di sicurezza integrata sancito dalla legge nazionale; l'azione regionale deve cioè muoversi all'interno delle linee generali adottate su proposta del Ministro dell'interno di cui all'art. 2 del decreto-legge n. 14/2017, che ben individuano i settori di intervento regionale nel quadro della cooperazione con lo Stato, e deve limitarsi agli strumenti previsti dall'art. 3 del medesimo decreto-legge.

Cio' che attiene alla lotta alla criminalità comune ed organizzata non spetta alla competenza legislativa regionale.

Infine, in difetto di doverosa specificazione circa la previsione di misure a ciò finalizzate, la promozione di politiche attuative di contrasto agli abusi fisici e psicologici in danno di soggetti deboli riguarda a tutta evidenza la prevenzione e la repressione di reati, compito che non può che spettare allo Stato.

Tutte e tre le norme denunciate, per i medesimi motivi, invadono e ledono la competenza legislativa esclusiva dello Stato attribuita dall'art.117, comma 2, lettera h) della Costituzione.

3) Illegittimità costituzionale, per altro verso, dell'art. 3, comma 1, lettera d) della legge regionale Basilicata per violazione dell'art. 3 della Costituzione.

La norma in esame, prevede che gli accordi e le intese finalizzate al contrasto dell'illegalità e della criminalità comune ed organizzata siano stipulati dalla Regione Basilicata con «enti ed 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».

Essa dunque crea una riserva di favore per alcuni, e quindi risulta ingiustamente ed ingiustificatamente discriminatoria nei confronti di tutte le altre associazioni, ed in particolare di quelle che - pur operanti in Basilicata - sono iscritte, come consentito dalla vigente legislazione statale, nel registro nazionale.

Ai sensi degli artt. 7 e 8 della legge n. 383/2000 che ne detta la disciplina, le associazioni di promozione sociale possono essere iscritte indifferentemente sia nei registri nazionali che in quelli regionali, e l'una e l'altra iscrizione danno luogo ai medesimi effetti ed ai medesimi benefici.

Ne consegue che il dare legittimazione ai fini della conclusione delle intese e degli accordi soltanto alle associazioni iscritte nei registri regionali del volontariato, senza alcuna ragione che giustifichi tale differenziazione, dà luogo ad una disparità di trattamento che lede i principi di uguaglianza e non discriminazione consacrati nell'art. 3 della Costituzione.

La norma qui denunciata, dunque, è costituzionalmente illegittima.

4) Illegittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1 e 2, della legge regionale Basilicata 30 novembre 2018, n. 45 per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera h) della Costituzione.

La norma in rubrica, nel quadro degli interventi per la

prevenzione ed il contrasto delle truffe in danno della popolazione anziana, prevede che la regione promuova iniziative formative, informative e culturali, nonché interventi di assistenza di tipo materiale e psicologica, utili a prevenire e a contrastare i reati che colpiscono la popolazione anziana. Per far ciò e' ivi prevista la possibilità di stipula di apposite intese di collaborazione con le forze dell'ordine.

Oltre ai profili di pesante criticità evidenziati con riferimento agli articoli 1, 2, 3 e 6 della stessa legge, dal momento che il contrasto ai reati e' compito esclusivamente dello Stato se non vengono limitati gli interventi regionali al solo ambito in cui l'ente territoriale e' competente ad operare nell'ottica della sicurezza integrata, la Presidenza del Consiglio dei ministri ritiene la norma illegittima nella misura in cui pretende di incidere sulla formazione delle forze dell'ordine.

La formazione e l'addestramento professionali delle forze dell'ordine infatti, trattandosi di corpi di appartenenza statale, non può che far capo allo Stato che solo può fissarne modalità e contenuti.

La regione, nel pensare di collaborare in queste attività e quindi di incidere sui loro contenuti disciplinandoli, ancorché mediante intese appositamente dirette, travalica gli ambiti riservati alla potestà legislativa regionale, perché anche la formazione professionale delle forze dell'ordine nel campo della prevenzione e repressione dei reati attiene alla disciplina dell'ordine e della sicurezza pubblica, materia riservata allo Stato.

Anche la norma in questione, dunque, secondo la Presidenza del Consiglio dei ministri viola l'art. 117, comma 2, lettera h) della Costituzione ed e' pertanto illegittima.

5) Illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge regionale Basilicata 30 novembre 2018, n. 45 per violazione dell'art. 117, comma 2, lettere h) e l) della Costituzione.

La norma in esame riguarda l'assistenza e l'aiuto alle vittime dei reati della criminalità'.

Essa prevede che la regione assicuri a proprie spese il patrocinio legale al cittadino che, vittima di un delitto contro il patrimonio o contro la persona, sia accusato di aver commesso a sua volta un delitto per eccesso colposo di legittima difesa ovvero sia assolto per essersi legittimamente difeso.

La Giunta regionale definisce con proprio regolamento i criteri e le modalità per il godimento del beneficio.

La norma invade indebitamente, sotto diversi profili, la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia ad esso riservata.

In primo luogo viene in evidenza l'invasione della sfera statale in tema di ordine pubblico e sicurezza, garantita dall'art. 117, secondo comma, lettera h) della Costituzione.

La regola che incide sul patrocinio nel processo penale non può che riflettersi in ambiti che interessano la sicurezza, dal momento che la concessione di un sostegno economico all'imputato che deve rispondere di un reato commesso con eccesso colposo di legittima difesa viene a coinvolgere valutazioni politiche in tema di prevenzione dei reati e di contrasto alla criminalità'.

In altri termini, la consapevolezza di poter usufruire di un beneficio da parte dell'autorità pubblica che attenua gli oneri cui soggiace il responsabile di un reato (qui non viene in discussione il fatto, che si dà per ammesso, ma l'eventuale esimente) incide sulla percezione che i consociati hanno circa l'atteggiamento istituzionale della stessa autorità pubblica, che figura come favorevolmente atteggiata rispetto ad un'ipotesi cui l'ordinamento continua ad attribuire un disvalore, come il commesso reato.

Attraverso il sostegno economico nel procedimento e nel processo, infatti, finisce per essere quasi incoraggiato - o comunque non

scoraggiato - il ricorso alla giustizia fatta da se'. Ed e' ovviamente inammissibile che su questo aspetto una regione provveda in un modo ed una regione provveda in un altro, trattandosi in tutta evidenza di aspetti di politica generale che non possono che trovare disciplina unitaria su tutto il territorio nazionale.

E cio' indipendentemente dal merito della scelta politica in questione (buona o cattiva che essa sia, comunque deve essere la stessa per tutti gli italiani), ed indipendentemente dall'esito del processo.

Queste argomentazioni sono state condivise dalla giurisprudenza costituzionale che le ha affermate espressamente (Corte cost. 13 luglio 2017, n. 172) in occasione dell'impugnativa di analoga disposizione contenuta nella legge regionale ligure.

E poiche' una previsione normativa di questo genere si e' riconosciuto incidere in materia di sicurezza pubblica, materia che e' di competenza esclusiva dello Stato (Corte cost. sentenze n. 63/2016, n. 33/2015, n. 325/2011, fra le tante), non vi e' dubbio che essa sia illegittima per contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera h) della Costituzione.

Ma la stessa norma confligge con altra e diversa competenza legislativa esclusiva dello Stato, ossia quella relativa alla giurisdizione ed alla disciplina del processo.

Si tratta di una situazione gia' piu' volte affrontata dalla giurisprudenza costituzionale (anche recentemente, in occasione dell'impugnativa di una legge regionale del Veneto), allorché sono state censurate norme regionali che prevedevano stanziamenti per assicurare o estendere con risorse pubbliche l'assistenza legale a determinati soggetti e a fronte di specifiche circostanze.

In quei casi la Presidenza del Consiglio dei ministri ha vittoriosamente rivendicato la competenza legislativa statale garantita dall'art. 117, comma 2, lettera l) della Costituzione, in quanto il sostegno economico all'accusato attiene alla disciplina del diritto di difesa.

Il sostegno economico alla difesa tecnica nel giudizio penale, difesa che nel nostro ordinamento e' obbligatoria, e' garanzia che la legge dello Stato accorda a tutti i cittadini in presenza di situazioni che anche qui devono essere uguali su tutto il territorio nazionale, per cui e' da escludersi un trattamento differenziato a seconda dell'ambito regionale di riferimento che la stessa legge ritiene meritevoli di tutela.

Se la difesa tecnica e' obbligatoria, la legge prevede come noto la designazione di un difensore d'ufficio qualora la parte non provveda alla nomina del legale di fiducia, e prevede anche il gratuito patrocinio ove la parte non sia in condizioni economiche per retribuire il proprio difensore. Il gratuito patrocinio, che poi e' un patrocinio a spese dello Stato, e' concesso solo ai non abbienti e solo in questa direzione e' la scelta (giusta o sbagliata che sia) del legislatore nazionale. Al di fuori di questa ipotesi, e delle altre che lo Stato ritiene suscettibili di estensione, non possono essere ammessi benefici di matrice regionale che creano trattamenti territoriali diversi in merito alle condizioni con cui un diritto fondamentale del cittadino, quale quello di difesa, viene esercitato.

Questa e' l'ovvia ragione per la quale lo Stato ha riservato a se' la disciplina di questa materia, e questa e' la ragione per cui le svariate legislazioni regionali non devono avere spazio.

Come detto, il principio e' stato affermato dalla Corte costituzionale nel recente caso della Regione Veneto (Corte cost. 21 marzo 2017, n. 81), ma si e' trattato di una conferma, dati i conformi precedenti giurisprudenziali intervenuti nel caso della legge regionale ligure e della legge regionale pugliese (rispettivamente Corte cost. 6 giugno 2017, n. 172, gia' citata, e Corte cost. 18 ottobre 2010, n. 299).

Anche sotto il profilo della evidente incompatibilita' con l'art.

117, comma 2, lettera l) della Costituzione, dunque, la norma in rubrica deve essere dichiarata illegittima.

9) Illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera c) della legge regionale Basilicata 30 novembre 2018, n. 45 per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera h) della Costituzione.

La norma in questione, aggiungendo un articolo alla vigente legge regionale 29 dicembre 2009, n. 41, prevede che la Regione Basilicata possa finanziare - tra gli altri - interventi volti ad assicurare un adeguato controllo del territorio mediante un più efficiente svolgimento delle funzioni di polizia locale, ed in particolare diretti (lettera c) «al potenziamento delle attività di vigilanza nelle aree più soggette a rischio di esposizione ad attività criminose».

La Presidenza del Consiglio dei ministri ritiene che questa disposizione sia indebitamente invasiva delle competenze riservate allo Stato.

Lo Stato infatti ha potestà esclusiva in materia di ordine e sicurezza pubblica, e una previsione come quella che si censura - per la sua genericità - non consente di comprendere quale sia la sfera di azione che la regione intende esercitare, e quale vigilanza intenda potenziare.

Non è inopportuno ricordare che il controllo del territorio è riconosciuto essere espressione della funzione di pubblica sicurezza (Corte cost. 6 maggio 2010, n. 167), e la partecipazione della polizia locale a tale funzione può esplicarsi solo nell'ambito di piani coordinati redatti in conformità alle direttive impartite dal Ministro dell'interno, e con ovvia limitazione al territorio urbano per incrementare i livelli di sicurezza nelle città'.

La Presidenza del Consiglio dei ministri segnala il contrasto di siffatta previsione regionale con la riserva costituzionale di potestà legislativa statale, laddove riconduce ai compiti istituzionali della polizia locale il presidio del territorio - peraltro, previa intesa non con lo Stato ma con gli altri enti locali interessati - mentre detta funzione, per la parte che compete alla polizia locale, deve necessariamente essere circoscritta a mera attività concorrente, sotto il necessario coordinamento dell'autorità statale.

La disposizione in esame, quindi, deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima per contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera h) della Costituzione.

P. Q. M.

Per tutte le esposte ragioni, la Presidenza del Consiglio dei ministri, come sopra rappresentata e difesa, conclude affinché la Corte costituzionale voglia accogliere il presente ricorso e per l'effetto dichiarare l'illegittimità costituzionale delle norme della legge regionale della Basilicata n. 45/2018 in epigrafe elencate e nel presente atto specificamente censurate.

Roma, 29 gennaio 2019

L'Avvocato dello Stato: Corsini