

Il patrocinio legale a spese della Regione nel quadro del “magnetismo securitario” (a partire da Corte cost. n. 285 del 2019)*

GIANLUCA FAMIGLIETTI**

Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 285 del 23 dicembre 2019.

Disponibile all'indirizzo: <http://www.giurcost.org/decisioni/2019/0285s-19.html>.

Sommario

1. Le disposizioni regionali impugnate. – 2. La norma assolta “in punto di grammatica”. – 3. La Corte ribadisce le “regole d’ingaggio” su sicurezza e ordine pubblico. – 4. Sulle forme di collaborazione in materia di sicurezza e ordine pubblico: la “sicurezza integrata” ed il “mantra securitario”. – 5. Le altre censure respinte. – 6. Il patrocinio legale a spese della Regione nel quadro del “magnetismo securitario”.

Data della pubblicazione sul sito: 17 aprile 2020

Suggerimento di citazione

G. FAMIGLIETTI, *Il patrocinio legale a spese della Regione nel quadro del “magnetismo securitario” (a partire da Corte cost. n. 285 del 2019)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

* Contributo destinato alla pubblicazione in *Le Regioni*.

** Professore associato di Diritto costituzionale nell’Università di Pisa. Indirizzo mail: gianluca.famiglietti@unipi.it.

1. Le disposizioni regionali impugnate

Con la sentenza n. 285 del 2019 la Corte costituzionale risolve diverse questioni di legittimità costituzionale sollevate rispetto alla l.reg. Basilicata n. 45/2018 (*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*).

Le censure mosse dal Governo alla disciplina regionale sono ascrivibili a due ambiti: a quello della irragionevole disparità di trattamento è riconducibile la doglianza relativa all'art. 3, c. 1, lett. *d*), l.reg. che, disponendo che la Regione possa stipulare, allo scopo di contrastare i fenomeni d'illegalità e criminalità comune e organizzata, accordi e intese con «enti e associazioni afferenti al terzo settore *ovvero*² a quelli iscritti nei registri regionali del volontariato e dell'associazionismo di cui alla legge regionale n. 1/2000», violerebbe l'art. 3 Cost., in quanto risulterebbe discriminatoria rispetto a quelle associazioni che, pur operanti sul territorio regionale, sono iscritte, ai sensi degli artt. 7 e 8, l. n. 383/2000 (*Disciplina delle associazioni di promozione sociale*) nel registro nazionale e non in quello regionale; ma la dimensione maggiormente assorbente spetta senza dubbio al parametro del riparto competenziale, segnatamente a quello dell'art. 117, c. 2, lett. *b*), Cost., che è valso a raggruppare le censure sull'art. 1, c. 1, l.reg. che, nell'enunciare le finalità dell'intervento legislativo³, toccherebbe settori attinenti alla politica criminale, afferente alla materia «ordine pubblico e sicurezza», di esclusiva competenza statale, sull'art. 2, c. 3, lett. *a*), ancora sull'art. 3, c. 1, lett. *d*), e sull'art. 6, c. 1, l.reg.⁴, in quanto le

² Corsivo aggiunto proprio per evidenziare la congiunzione su cui a breve si tornerà.

³ Stabilito che la Regione, «nel rispetto delle competenze stabilite dall'articolo 117 della Costituzione, considerando la sicurezza quale bene comune essenziale per uno sviluppo ordinato e durevole della convivenza civile della comunità regionale, concorre allo sviluppo della stessa attraverso interventi nei settori della prevenzione e della lotta contro la criminalità comune e organizzata, anche attraverso iniziative di sostegno alle vittime della criminalità e di sensibilizzazione della società civile e delle istituzioni pubbliche, assumendo direttamente iniziative e concedendo finanziamenti per la realizzazione di interventi volti a favorire un sistema integrato di sicurezza in ambito regionale. La Regione promuove altresì interventi finalizzati al contrasto del fenomeno delle truffe ai danni della popolazione anziana».

⁴ Prevedendo, per il contrasto della illegalità e della criminalità comune ed organizzata, la promozione di «attività (...) volt[e] ad accrescere i livelli di sicurezza, a contrastare l'illegalità e a favorire l'integrazione nonché il reinserimento sociale» (art. 2, c. 3, lett. *a*)), «intese e accordi di collaborazione istituzionale con organi dello Stato e con altri enti ed associazioni» (art. 3, c. 1, lett. *d*)), nonché politiche di contrasto agli abusi fisici e psicologici

previsioni risulterebbero generiche, riguardando, almeno potenzialmente, misure di politica criminale di competenza statale, dovendo riguardare solo attività attinenti alla sicurezza integrata, e non già misure di contrasto della illegalità e della criminalità comune ed organizzata, sull'art. 5, cc. 1 e 2⁵, l.reg., perché interverrebbe sulla formazione delle forze dell'ordine, il cui addestramento, trattandosi di corpi di appartenenza statale, sarebbe di esclusiva spettanza dello Stato, sull'art. 8, c. 1, lett. c)⁶, l.reg., posto che il controllo del territorio sarebbe espressione delle funzioni di pubblica sicurezza, con conseguente partecipazione della polizia locale a tale funzione solo nell'ambito dei piani coordinati redatti in conformità alle direttive impartite dal Ministro dell'Interno, limitatamente al territorio urbano in vista dell'incremento dei livelli di sicurezza nelle città, infine sull'art. 7 l.reg.⁷, perché interverrebbe sia sulla potestà statale esclusiva in materia di «ordine pubblico e sicurezza», poiché simile previsione coinvolgerebbe valutazioni politiche in tema di prevenzione dei reati e di contrasto alla criminalità, incidendo sulla “percezione” che i consociati hanno circa l’atteggiamento delle istituzioni, che figurerebbe favorevolmente atteggiata rispetto ad un’ipotesi cui l’ordinamento continua ad

a tutela di soggetti deboli, «quali bambini, anziani, diversamente abili sia fisici che psichiatrici, ospiti presso strutture sia pubbliche che private» (art. 6, c. 1).

⁵ Nel disporre che «[l]a Regione promuove iniziative formative, informative e culturali, nonché interventi di assistenza di tipo materiale e di assistenza psicologica, utili a prevenire e a contrastare i reati che colpiscono la popolazione anziana, con particolare riferimento ai delitti contro il patrimonio mediante frode di cui al codice penale», «anche in collaborazione con le forze dell'ordine, a seguito di apposita stipula d'intesa (...)».

⁶ Nella parte in cui introduce l'art. 29bis, c. 1, lett. c), l.reg. Basilicata n. 41/2009 (*Polizia locale e politiche di sicurezza urbana*), stabilendo che, «[a]l fine di assicurare un adeguato controllo del territorio mediante un più efficiente svolgimento delle funzioni di polizia locale», la Regione promuove, previa intesa con gli enti locali interessati, interventi diretti (...) al potenziamento delle attività di vigilanza nelle aree più soggette a rischio di esposizione ad attività criminose».

⁷ Nel prevedere «interventi di assistenza e di aiuto ai familiari degli esercenti un'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o comunque economica, nonché degli altri soggetti deceduti, vittime della criminalità», mediante assistenza legale e contributi utili ad affrontare emergenze economiche causate dal decesso» e, in base al secondo comma, il patrocinio a spese della Regione nei procedimenti penali per la difesa dei cittadini che, vittime di un delitto contro il patrimonio o contro la persona, siano accusati di aver commesso un delitto per eccesso colposo in legittima difesa, ovvero assolti per la sussistenza dell'esimente della legittima difesa, con contestuale affidamento alla Giunta regionale della definizione dei criteri e delle modalità per l'accesso al patrocinio.

Nonostante sia stato formalmente impugnato l'intero art. 7, le censure del Governo sono rivolte al *solo* comma 2 della disposizione.

attribuire un disvalore, come il commesso reato, sia sulla potestà statale esclusiva in materia di «giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa» (art. 117, c. 2, lett. *l*), Cost.), poiché, a prescindere dal merito della scelta, differenzierebbe il sostegno economico alla garanzia della difesa tecnica sul territorio nazionale, introducendo benefici di matrice regionale che creano trattamenti territoriali diversi in merito alle condizioni di esercizio di un diritto fondamentale del cittadino.

2. La norma assolta “in punto di grammatica”

Fedele al suo stesso insegnamento in virtù del quale essa giudica su norme ma pronuncia su disposizioni⁸, con la tecnica ampiamente sperimentata del rigetto interpretativo la Corte assolve, «nei sensi di cui in motivazione»⁹, l'art. 3, c. 1, lett. *d*), l.reg. dall'invocata censura di incostituzionalità per contrasto con l'art. 3 Cost., ravvisando come la norma censurata si riferisca, per un verso, alle associazioni di volontariato regionale, disciplinate dalla relativa legge della Regione e, per altro verso, alle associazioni afferenti al “Terzo settore”; e questo perché, secondo la Corte, assumendo la congiunzione “ovvero”, nel contesto normativo regionale, un valore disgiuntivo (di “oppure”) e non meramente esplicativo (di “ossia”), la disposizione impugnata non può non riferirsi *anche* alle associazioni iscritte al registro nazionale di cui agli artt. 45 ss. del «Codice del Terzo settore» (d.lgs. n. 117/2017). La “lesione di semantica” ricorda il celebre precedente – oltre che “in punto di grammatica” anche sulla materia di cui oltre si discorrerà lungamente – di Corte cost. n. 226/2010, relativo alla questione delle c.d. “ronde”, vale a dire – lo si ricorderà – la possibilità da parte dei Sindaci, previa intesa con il Prefetto, di avvalersi della collaborazione di cittadini volontari, non armati, al fine di segnalare alle forze di polizia eventi che potessero recare danno alla sicurezza urbana *ovvero* situazioni di disagio sociale¹⁰. Ebbene, nel non riuscire a dare in quell'occasione

⁸ Cfr. Corte cost. n. 84/1996.

⁹ Come è ampiamente noto, la Corte giunge sì ad una dichiarazione di infondatezza, ma fornisce allo stesso tempo una interpretazione della disposizione impugnata idonea a salvarla dall'incostituzionalità; in altri termini, la questione può essere ritenuta infondata a condizione che della disposizione sia data l'interpretazione individuata dalla Corte nella sua decisione.

¹⁰ La questione nasceva dai ricorsi proposti da tre Regioni (Toscana, Emilia-Romagna ed Umbria) che lamentavano la lesione della propria competenza legislativa costituzionalmente garantita da parte delle disposizioni del “pacchetto sicurezza” del 2009 (l. n. 94) che aprivano per i Comuni alla possibilità di avvalersi della collaborazione di associazioni di privati per il controllo del territorio; secondo le Regioni, le disposizioni della l. n. 94/2009, che autorizzavano e disciplinavano l'attività dei c.d. “volontari della sicurezza” (attuate

una lettura costituzionalmente conforme alla disposizione limitatamente alle parole «ovvero situazioni di disagio sociale», la Corte mosse da un'analisi letterale che, accanto alla valenza in sé del concetto («disagio sociale»), valorizzò – alla luce del canone del “legislatore non ridondante” – l'uso della congiunzione disgiuntiva «ovvero», che rendeva palese l'intento del legislatore di evocare situazioni diverse ed ulteriori rispetto a quelle sottese alla locuzione precedente («sicurezza urbana»).

Ciò testimonia ancora una volta come il *vero* oggetto del giudizio di legittimità costituzionale non sia la disposizione (cioè il significante), bensì la norma, cioè il significato desumibile dal testo normativo attraverso l'attività interpretativa.

In merito al potere della Corte di stabilire l'ordine delle questioni da trattare, eventualmente dichiarando assorbite le altre (cfr. Corte cost. n. 98/2013), secondo Corte cost. n. 148/2018, per economia di giudizio, ad essere esaminata è anzitutto l'eccezionale violazione del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regione, in quanto pregiudiziale sotto il profilo logico-giuridico rispetto a quelle che investono il contenuto della scelta operata con la norma regionale, riferite a parametri non compresi nel Titolo V della Parte II della Costituzione (cfr. Corte cost. n. 81/2017)¹¹; pertanto, l'autonomia (rispetto alle invocate lesioni del riparto competenziale) della censura sollevata dal Governo sull'art. 3 c. 1, lett. *d*), l.reg. ne avrebbe potuto relegare l'esame dopo quello dei lamentati vizi di competenza, ma probabilmente il parziale nesso con gli argomenti posti a base dell'infondatezza relativa alla censura (competenziale) trattata secondo l'ordine stabilito (in merito agli artt. 2, c. 2, lettera *a*), 3, c. 1, lettera *d*), e 6, c. 1, l.reg.) ne ha suggerito l'esame anticipato “incastonandola” tra le questioni *ex* art. 117 Cost. A giudizio della Corte¹², infatti, il riferimento normativo regionale ad «intese e accordi di collaborazione istituzionale con gli organi dello Stato [...] nonché con enti e associazioni» è privo di portata lesiva: come sostenuto rispetto ai tre lamentati vizi competenziali testé richiamati¹³, non è sufficiente, infatti, il vago richiamo ai «fenomeni d'illegalità» e di «criminalità comune e organizzata» per generare quelle «interferenze, anche potenziali», con la disciplina statale di prevenzione e repressione dei reati, alle quali la giurisprudenza costituzionale ricollega l'invasione della competenza legislativa statale di cui all'art. 117, c. 2, lettera *b*), Cost. (cfr. Corte cost. nn. n. 35/2012 e 208/2018).

tramite d.m. 8 agosto 2009, a sua volta oggetto di un conflitto di attribuzioni deciso da Corte cost. n. 274/2010), avrebbero esorbitato dai limiti prescritti dalla giurisprudenza costituzionale alla materia della «sicurezza», demandata alla legislazione esclusiva statale dall'art. 117, c. 2, lett. *b*), Cost.

¹¹ Cfr. anche Corte cost. nn. 174 e 212/2017.

¹² Punto 5.1. *Considerato in diritto*.

¹³ *Ibid.*

3. La Corte chiarisce (ancora una volta) le “regole d’ingaggio” su sicurezza e ordine pubblico

Uno dei “nodi gordiani” della giurisprudenza costituzionale è a più riprese risultato essere l’intrico concettuale generatosi tra “sicurezza” e “ordine pubblico”, se è vero che già nella storica sent. n. 2/1956 la Corte aveva evitato di risolvere il problematico rapporto tra i due termini (anche perché allora l’“ordine pubblico” non trovava menzione nel testo costituzionale), limitandosi a declinare il significato di “sicurezza”, anzitutto escludendone l’interpretazione, inammissibilmente angusta, che l’avrebbe voluta relegata alla sola incolumità fisica, parendo al contrario conforme allo spirito della Costituzione dare alla parola “sicurezza” «il significato di situazione nella quale sia assicurato ai cittadini, per quanto è possibile, il pacifico esercizio di quei diritti di libertà che la Costituzione garantisce con tanta forza. Sicurezza si ha quando il cittadino può svolgere la propria lecita attività senza essere minacciato da offese alla propria personalità fisica e morale; è l’“ordinato vivere civile”, che è indubbiamente la meta di uno Stato di diritto, libero e democratico».

La definizione di “sicurezza pubblica” come «funzione inerente alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell’ordine pubblico» risale a Corte cost. n. 77/1987, costituendo un anno dopo (Corte cost. n. 218/1988) la base su cui la Corte opera la distinzione tra “polizia amministrativa” e “pubblica sicurezza”, definendo rispettivamente la prima come l’insieme delle «attività di prevenzione o di repressione dirette a evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati alle persone o alle cose nello svolgimento di attività ricomprese nelle materie sulle quali si esercitano le competenze regionali [...], senza che ne risultino lesi o messi in pericolo i beni o gli interessi tutelati in nome dell’ordine pubblico», potendo ricomprendersi la seconda nelle «misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell’ordine pubblico e [che], pertanto, si riferiscono alle attività tradizionalmente ricomprese nei concetti di polizia giudiziaria e di quella di pubblica sicurezza»¹⁴.

E neppure il legislatore ha provato a suo tempo a superare l’endiadi, richiamando unitariamente le due nozioni all’art. 159, c. 2, d.lgs. n. 112/1998, all’ora di qualificare la competenza statale in materia di ordine pubblico e sicurezza

¹⁴ In senso analogo Corte cost. nn. 740/1988 e 162/1990. Nel 1995 la Corte, chiamata a pronunciarsi nuovamente sulla differenza tra i compiti di polizia amministrativa e quelli di polizia di sicurezza, colse l’occasione per ritagliare con maggior precisione l’ambito della pubblica sicurezza rispetto alla polizia amministrativa, precisando come per pubblica sicurezza debba intendersi la funzione inerente al mantenimento dell’ordine pubblico, «cioè alla tutela dei beni giuridici fondamentali o degli interessi pubblici primari sui quali si regge la civile convivenza» (sent. n. 115).

pubblica, come quell'insieme di «misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni».

Manteneva ancora unite le due nozioni Corte cost. n. 290/2001 che giudicava infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 163, c. 2, lett. d), d.lgs. n. 112/1998, nella parte in cui prevedeva il trasferimento ai Comuni di funzioni e compiti amministrativi in tema di licenza di agenzie per onoranze funebri, in relazione all'art. 1 l. n. 59/1997, che aveva escluso dal trasferimento alle Regioni le funzioni ed i compiti riconducibili all'ordine pubblico e alla sicurezza pubblica, in riferimento all'art. 77, 1° comma, Cost.¹⁵.

Osservava tempo addietro Balboni come, quando si pensa alle aree più controverse e allo stesso tempo più interessanti del riparto competenze tra Stato e Regioni, si faccia di regola riferimento alle tre materie “maggiori”: salute, istruzione e polizia¹⁶; e la sicurezza pubblica – insieme all'ordine pubblico¹⁷ – si è

¹⁵ Ad avviso del giudice rimettente la materia dell'autorizzazione per le agenzie per onoranze funebri sarebbe stata strettamente connessa ad aspetti riconducibili all'ordine pubblico ed alla sicurezza pubblica (evitare il fenomeno del c.d. sciacallaggio o che venissero occultati gravi reati), per cui non avrebbe potuto escludersi un intervento dell'autorità di pubblica sicurezza. La Corte costituzionale ha invece ritenuto che l'attività delle agenzie funebri dovesse essere inquadrata tra le agenzie di affari e che non sarebbe risultato agevole scorgere la ragione per cui solo queste ultime (e non anche gli esercizi commerciali) avrebbero dovuto essere espressione diretta dell'autorità di pubblica sicurezza o poste sotto la tutela di questa. Se ne deduceva pertanto che, anche con riguardo alle agenzie di affari, il principio ispiratore è stato quello di rimettere ogni valutazione agli organi che sono espressione diretta o indiretta della comunità locale, «sulla non irragionevole premessa che siano in primo luogo questi, per la loro maggiore vicinanza alle popolazioni amministrare, ad averne a cuore lo sviluppo economico, in applicazione del principio di sussidiarietà, la cui realizzazione costituisce uno dei principali obiettivi della legge di delegazione».

¹⁶ E. BALBONI, *La sicurezza tra Stato, Regioni ed Enti locali*, in G. COCCO (a cura di), *I diversi volti della sicurezza*, Milano, 2012, 112. Non a caso – nota l'A. – erano state le materie “protagoniste” del tentativo di revisione “devoluzionista” del 2005.

¹⁷ Costituiscono in tema riferimenti “classici” A. PACE, *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, in *Arch. giur.*, 1963, 111 ss., L. PALADIN, *Ordine pubblico*, in *Nov. Dig. it.*, XII, Torino, 1965, 130 ss., A. CERRI, *Ordine pubblico (diritto costituzionale)*, in *Enc. Giur.*, XXII, Roma, 1990; più di recente, tra i molti, si v. P. BONETTI, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2002, 483 ss., F. ANGELINI, *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea*,

caratterizzata per essere un’attribuzione esclusiva dello Stato, «legata alla sua primigenia vocazione alla salvaguardia dei beni essenziali e dei valori fondamentali che concorrono a definire l’identità dell’ordinamento complessivamente inteso»¹⁸; e peraltro, la definizione di ordine pubblico e sicurezza «nulla aggiunge alla tradizionale nozione [...]», che «riserva allo Stato [...] le funzioni primariamente dirette a tutelare beni fondamentali, quali l’integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume primaria importanza per l’esistenza stessa dell’ordinamento». Non qualsiasi interesse pubblico alla cui cura siano preposte le pubbliche amministrazioni, dunque, «ma soltanto quegli interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile». Siffatta precisazione «è necessaria ad impedire che una smisurata dilatazione della nozione di sicurezza e ordine pubblico si converta in una preminente competenza statale in relazione a tutte le attività che vanificherebbe ogni ripartizione di compiti tra autorità statali di polizia e autonomie locali» (così ancora Corte cost. n. 290/2001).

L’esigenza da ultimo indicata – ossia quella di evitare l’eccessivo ampliamento dei concetti – ha animato anche la giurisprudenza successiva all’entrata in vigore della riforma del 2001, nella quale l’interpretazione restrittiva della sicurezza ha operato sostanzialmente in una duplice direzione: da un lato in quelle decisioni che hanno escluso la configurabilità della materia “sicurezza e ordine pubblico” in altri ambiti o di competenza statale o di competenza regionale¹⁹, e dall’altro in quelle pronunce in cui la Corte ha riconosciuto profili di sicurezza pubblica in materie

Padova, 2007 e M. DI RAIMONDO, *Ordine pubblico e sicurezza pubblica: profili ricostruttivi e applicativi*, Torino, 2010.

¹⁸ Ancora E. BALBONI, *La sicurezza*, cit., 112.

¹⁹ Può in tal senso ricordarsi anzitutto Corte cost. n. 407/2002 (in forte continuità con Corte cost. n. 290/2001), secondo cui «il contesto specifico della lettera *h*) del secondo comma dell’art. 117 [...] induce, in ragione della connessione testuale con “ordine pubblico” e dell’esclusione esplicita della “polizia amministrativa locale”, [...] ad un’interpretazione restrittiva della nozione di “sicurezza pubblica”. Questa infatti, secondo un tradizionale indirizzo di questa Corte, è da configurare, in contrapposizione ai compiti di polizia amministrativa regionale e locale, come settore riservato allo Stato relativo alle misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell’ordine pubblico»; tendenti del pari ad escludere la ricaduta di altre possibili “declinazioni” della sicurezza nella competenza statale ai sensi della lett. *h*) sono, tra le tante, Corte cost. nn. 6, 162 e 428/2004, 95 e 383/2005, 196/2009, 226 e 278/2010.

astrattamente riconducibili alla competenza regionale, attraendone dunque la disciplina alla competenza statale²⁰.

La giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del Titolo V si è dimostrata dunque ferma nel far valere i noti limiti alla potestà normativa regionale, limiti tanto normativi (basti pensare, ad esempio, al diritto penale, *ex. art. 117, c. 2, lett. l*), Cost.), tanto giurisdizionali (il diritto processuale, ancora *ex. art. 117, c. 2, lett. l*), Cost.), quanto amministrativi (appunto la sicurezza, *ex. art. 117, c. 2, lett. b*), Cost.). Resta fuori la «polizia amministrativa locale» che, per espresso dettato costituzionale, è competenza residuale regionale. La dottrina più accorta immagina al riguardo una “nozione plurale” di sicurezza («i diversi volti della sicurezza», «le dimensioni della sicurezza» sono alcune delle espressioni più fortunate): se infatti quella necessaria alla tutela degli individui e delle istituzioni rispetto a condotte lesive o a situazioni di pericolo può dirsi sicurezza “in senso stretto” e ricade nella esclusiva competenza dello Stato, di sicurezza “in senso lato” può ragionarsi con riguardo ad un variegato ventaglio competenziale che – a partire dalla generale competenza in materia di polizia amministrativa regionale e locale – finisce con l’involgere interventi legislativi regionali tanto di tipo concorrente quanto residuale²¹.

L’esclusione esplicita dalla competenza esclusiva statale della “polizia amministrativa locale” e la conseguente ricaduta in quella residuale hanno fatto sì che molte Regioni legiferassero in tema, anche dettando norme per la promozione di sistemi integrati di sicurezza delle città e del territorio regionale: in tale direzione si sono mossi interventi nei settori ad esempio della riqualificazione delle aree urbane degradate, la mediazione di conflitti sociali e culturali, l’educazione alla legalità, provvedimenti in materia di protezione civile, sicurezza stradale, sicurezza ambientale e sicurezza del lavoro²². Di recente, valutando nella sent. n. 116/2019 come

²⁰ La Corte ha invece riconosciuto nelle disposizioni impugnate profili connessi alla prevenzione dei reati, affermando perciò la titolarità in capo al legislatore statale a dettarne la disciplina, ad esempio, in Corte cost. nn. 222 e 237/2006, 167/2010, 35/2012.

²¹ T.F. GIUPPONI, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, Bologna, 2010, 188 opera al riguardo riferimenti in relazione alla sicurezza sanitaria, sociale, ambientale, finanziaria e dei mercati e alle rispettive ipotesi di competenza legislativa regionale.

²² Ne aveva fatto un ampio *screening* ragionato A. MUSUMECI, *Sicurezza e ordinamento regionale. Un’analisi comparata della legislazione regionale*, in *Astrid on-line* (4 marzo 2009): a puro titolo esemplificativo risalgono a quella prima stagione l.reg. Lazio n. 15/2001, l.reg. Toscana n. 38/2001, l.reg. Veneto n. 9/2002, l.reg. Umbria n. 12/2002, l.reg. Marche n. 11/2002, l.reg. Lombardia n. 4/2003, l.reg. Piemonte n. 6/2003, l.reg. Campania n. 12/2003, l.reg. Emilia-Romagna n. 24/2003; quest’ultima, ad esempio, individuava le finalità degli interventi nel «conseguimento di un’ordinata e civile convivenza nelle città e nel

infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata nei riguardi di alcune disposizioni della l.reg. Umbria n. 4/2018 (*Disciplina degli interventi regionali per la prevenzione e il contrasto del fenomeno del bullismo e del cyberbullismo*) per contrasto con l’art. 117, c. 2, lett. b), Cost., la Corte ha avuto modo di ricordare come essa abbia ripetutamente ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento ad altre disposizioni di leggi regionali che prevedevano l’istituzione di organismi operanti nell’ambito della promozione della cultura della legalità, quando i compiti da questi svolti erano essenzialmente di promozione culturale, di studio e di ricerca, ribadendo altresì come secondo un orientamento costante della giurisprudenza costituzionale, la competenza dello Stato in materia di ordine e sicurezza pubblica riguarda le funzioni dirette a tutelare interessi fondamentali, quali l’integrità fisica e psichica delle persone, o la sicurezza dei beni,

territorio regionale anche con riferimento alla riduzione dei fenomeni di illegalità e inciviltà diffusa». Non mancò chi – come P. BONETTI, *Le leggi regionali su materie concernenti la sicurezza devono rispettare la potestà legislativa statale circa le forme di coordinamento tra Stato e Regioni in materia di ordine pubblico e sicurezza*, in *Le Regioni*, n. 5/2004, 1168 ss. – mise in evidenza come l’esercizio della potestà regionale nelle materie di legislazione regionale afferenti alla sicurezza non fosse però libero nella scelta dei contenuti della legge, dovendosi comunque armonizzare con la disciplina legislativa vigente nelle materie di potestà legislativa statale. In tal senso si ricordi Corte cost. n. 134/2004 che dichiarò incostituzionale l’art. 3 della citata l.reg. Marche (*Sistema integrato per le politiche di sicurezza e di educazione alla legalità*), nella parte in cui prevedeva che del Comitato dell’Osservatorio regionale per le politiche integrate di sicurezza facessero parte i Prefetti della Regione o loro delegati, il Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte d’Appello di Ancona, il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Ancona, il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Ancona, poiché la disposizione invadeva il titolo competenziale attribuito in via esclusiva allo Stato dall’art. 117, c. 2, lett. g), Cost. in tema di ordinamento degli organi e degli uffici dello Stato, nonché fosse lesiva della riserva di legge statale di cui all’art. 108, c. 1, Cost. in materia di ordinamento giudiziario; per converso Corte cost. n. 105/2006 giudicò infondata la questione di legittimità costituzionale posta nei confronti della l.reg. Abruzzo n. 40/2004 (*Interventi regionali per promuovere l’educazione alla legalità e per garantire il diritto alla sicurezza dei cittadini*) nella parte in cui prevedeva l’istituzione di un Comitato scientifico regionale permanente con il compito di presentare alla Giunta regionale una relazione annuale sullo stato della sicurezza nel territorio regionale; si trattava infatti di attività conoscitiva svolta nell’ambito di una leale collaborazione tra istituzioni regionali e locali ed istituzioni statali non idonea ad incidere nell’ambito della sicurezza pubblica nella materia riservata allo Stato riguardante le funzioni primariamente dirette a tutelare beni fondamentali, quali l’integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene di prioritaria importanza per l’esistenza stessa dell’ordinamento.

restando estranea a tale ambito l'attività di conoscenza, formazione e ricerca che appare strutturalmente inidonea ad incidere sull'assetto della competenza statale.

La sentenza n. 285 del 2019 rappresenta perciò – al di là del *decisum* – una buona occasione per “misurare la temperatura” del tradizionale scontro competenziale tra Stato e Regioni in tema di sicurezza (e ordine pubblico); il pretesto pare coglierlo la stessa Corte che, prima di scendere nel merito dell'esame delle singole censure (e forse per meglio poterlo affrontare), decide di “fare il punto”, anche alla luce del recente d.l. n. 14/2017 (*Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città*, c.d. “decreto Minniti”), convertito, con modificazioni, nella l. n. 48/2017. E “il punto” la Corte lo fa richiamando sì molti dei passaggi della sua giurisprudenza pregressa sin qui evidenziati, ma avendone ben chiari in particolare due: 1) sulla scorta di quanto affermato in Corte cost. nn. 290/2001 e 300/2011 viene ribadita la necessità di evitare la smisurata dilatazione della nozione di sicurezza e ordine pubblico che finirebbe col porre in crisi la stessa ripartizione costituzionale delle competenze legislative, con l'affermazione di una preminente competenza statale potenzialmente riferibile a ogni tipo di attività; 2) la potestà legislativa regionale può essere esercitata non solo per disciplinare generici interessi pubblici (come pure affermato in Corte cost. n. 290/2001), ma anche per garantire beni giuridici fondamentali tramite attività diverse dalla prevenzione e repressione dei reati (Corte cost. n. 300/2011²³).

Ciò premesso la Corte può chiaramente affermare che «l'endiadi “ordine pubblico e sicurezza” [...] allude a una materia in senso proprio, e cioè a una materia oggettivamente delimitata che di per sé non esclude l'intervento regionale in settori ad essa liminari, vale a dire prossimi ancorché con essa non coincidenti».

²³ Nell'occasione il Governo aveva impugnato la l. prov. Bolzano n. 13/2010 nella parte in cui escludeva che l'autorizzazione per case da gioco e di attrazione potesse essere rilasciata ove le stesse fossero ubicate nel raggio di trecento metri da “luoghi sensibili” (scuole, centri giovanili, strutture operanti in ambito sanitario o socio-assistenziale, ecc.), in quanto rientrante nella materia dell'ordine pubblico e della sicurezza, mentre la Corte, tenuto conto essenzialmente della *ratio* della disciplina, aveva rigettato la questione, ritenendo il provvedimento diretto a tutelare soggetti ritenuti maggiormente vulnerabili ed a prevenire forme di gioco c.d. compulsivo, nonché ad evitare effetti pregiudizievoli per il contesto urbano, la viabilità e la quiete pubblica. La Corte sottolinea come la sola circostanza per cui una disciplina attenga a un bene giuridico fondamentale (la tutela dei minori) non vale di per sé a radicare la competenza statale, escludendo quella regionale o provinciale, pena una smisurata estensione della nozione di sicurezza e ordine pubblico potenzialmente riferibile a qualsiasi attività.

4. Sulle forme di collaborazione in materia di sicurezza e ordine pubblico: la “sicurezza integrata” ed il “mantra securitario”

La possibile declinazione pluralista della sicurezza, coerente con la valorizzazione del principio autonomistico di cui all’art. 5 Cost., porta dunque la Corte, in occasione dello scrutinio di costituzionalità sulla legge lucana, a ragionare in termini di «sicurezza primaria» (espressione – a quanto è dato constatare – nuova nella giurisprudenza costituzionale, ma sì presente in dottrina²⁴) alla quale può essere affiancata una «sicurezza secondaria», capace di ricomprendere «un fascio di funzioni intrecciate, corrispondenti a plurime e diversificate competenze di spettanza anche regionale» (come ad esempio le politiche ed i servizi sociali, la polizia locale, l’assistenza sanitaria, il governo del territorio).

È noto come la sicurezza c.d. integrata abbia ricevuto consacrazione normativa grazie al d.l. n. 14/2017 (c.d. “decreto Minniti”) recante Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città, conv. con modif. in l. n. 48 dello stesso anno²⁵; la disposizione di apertura (art. 1, c. 2) è vero che offre una definizione di “sicurezza integrata”, come «l’insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dagli enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali, al fine di concorrere, ciascuno nell’ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all’attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali», ma si tratta di una definizione più che volta a delimitare l’ambito contenutistico degli interventi, ad individuare i soggetti protagonisti della “sicurezza integrata” e gli strumenti volti al perseguimento degli obiettivi.

²⁴ La impiega ad esempio G.G. NOBILI, *Le linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata e la sicurezza urbana nel coordinamento tra Stato e Regioni*, in G.G. NOBILI, T.F. GIUPPONI, E. RICIFARI, N. GALLO (a cura di), *La sicurezza delle città. La sicurezza urbana e integrata*, Milano, 2018, 61 e ss.; alla nota n. 20 si è ricordato il contributo di T.F. GIUPPONI, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, che parla di sicurezza “in senso stretto” ed “in senso lato”.

²⁵ Si è trattato di un intervento che si è mosso lungo i due corni della “sicurezza integrata” e della “sicurezza urbana”: sotto il primo aspetto, attraverso la sottoscrizione di appositi accordi tra Stato e Regioni e l’introduzione di appositi patti con gli Enti locali si provvede a realizzare un modello di *governance* integrato tra i diversi livelli di governo; dal secondo punto di vista viene potenziato l’apparato sanzionatorio amministrativo al fine di prevenire fenomeni in grado di incidere negativamente su sicurezza e decoro delle città, prevedendo tra l’altro la possibilità di di frequentazione di determinati esercizi pubblici ed aree urbane a soggetti condannati per determinati reati di particolare allarme sociale (il c.d. “DASPO urbano”).

Ha osservato Antonelli come l'obiettivo della sicurezza integrata sia stato perseguito attraverso un modello verticale che poi si sviluppa in un processo di pianificazione "a cascata": le "Linee generali delle politiche pubbliche per la sicurezza integrata", approvate in sede di Conferenza unificata il 24 gennaio 2018; specifici accordi sottoscritti tra Stato e Regioni e Province autonome in attuazione delle "Linee generali"; iniziative e progetti sostenuti da Regioni e Province autonome in base a quegli accordi²⁶.

Il modello verticale delineato per la sicurezza integrata è stato solo in sede parlamentare di conversione del decreto – lo ricorda Nobili – "mitigato" «con un modesto approccio di tipo orizzontale»²⁷, prevedendo il coinvolgimento di reti territoriali di volontari per la tutela e la salvaguardia dell'arredo urbano, delle aree verdi e dei parchi cittadini nella prevenzione della criminalità (art. 5, c. 2, lett. a)), così come quello di enti ed associazioni operanti nel privato sociale ai fini della promozione dell'inclusione, della protezione e della solidarietà sociale (art. 5, c. 2, lett. c-bis)).

Non è certo questa la sede per tentare un'approfondita analisi del provvedimento in questione, nè tantomeno per calarlo in una più strutturale riflessione che coinvolga altri interventi ad esso coevi o successivi; siano tuttavia consentite alcune considerazioni utili alla sua contestualizzazione all'interno di quello che appare un più generale "quadro" volto a celare un "disegno" che a tratti pare con forza emergere.

È a tutti palese come negli ultimi quindici anni almeno la "marginalità sociale" abbia subito un'irresistibile attrazione sotto la semplificatrice (anzitutto perchè elettoralmente appagante) "lente della sicurezza"; la forza propulsiva verso questo inesorabile magnetismo è stata senza alcun dubbio esercitata dal fenomeno migratorio, in grado di "tirarsi dietro" tanti altri "diversi", trasformati in "nemici" da scelte normative tendenti ad ampliare gli orizzonti della politica criminale.

Un filo rosso che pare aver legato molta della "storia normativa" degli ultimi tre lustri è rintracciabile nella individuazione di specifiche classi di "soggetti pericolosi" per la società e per la sicurezza pubblica: stranieri (e con essi le ONG con la loro azione di riscatto dalle acque del Mediterraneo di tanti salvati che altrimenti rischierebbero letteralmente di esserne sommersi), manifestanti facinorosi, pregiudicati, rom, vagabondi e mendicanti o parcheggiatori abusivi, individui senza tetto.

Si tratta di categorie, appunto, di "diversi", devianti dallo standard ideale, portatori di un "disordine sociale", dunque "indesiderabili" (anzitutto – è parso – per

²⁶ V. ANTONELLI, *La sicurezza in città ovvero l'iperbole della sicurezza urbana*, in *Ist. federalismo*, n. 1/2017, 31 ss. (spec. 45).

²⁷ G.G. NOBILI, *Le linee generali delle politiche pubbliche*, cit., 62.

il legislatore), la cui marginalità sociale viene gestita come questione di ordine pubblico e sicurezza; tra questi sicuramente quelli più “pericolosi” (sempre secondo il legislatore) sono gli stranieri, e per questi le norme approntano crescenti restringimenti rispetto alle possibilità di ingresso legale e alla permanenza nel territorio italiano, a fronte di previsioni sempre nuove tendenti ad accelerare le procedure di allontanamento. Lo straniero diventa così soggetto indesiderato e gli strumenti privilegiati per ristabilire l’ordine diventano l’allontanamento, l’espulsione e la criminalizzazione²⁸; riceve così altra linfa la ormai lungamente indagata visione del diritto penale del nemico, un diritto penale cioè fondato sull’atteggiamento interno dell’autore, per cui, non il fatto, ma le caratteristiche proprie dell’agente assurgono ad elemento decisivo per basare l’appartenenza al “gruppo dei nemici”²⁹.

Anche il “decreto Minniti” si inserisce a buon diritto nella ricca tradizione della “sicurezza a pacchetto”³⁰; l’attrazione dei fenomeni di devianza sotto l’accogliente “ombrello della sicurezza” si è infatti rinnovata – poco importa se artefici di quel perseverare sono state maggioranze politiche di coloriture diverse rispetto a quelle che avevano animato gli interventi più risalenti – anche con le leggi nn. 46 e 48 del 2017, che hanno convertito – lo si è in parte già ricordato – i cc.dd. decreti-legge “Minniti-Orlando” e “Minniti”, una “tenaglia” con cui da un lato, per abbreviare i tempi dei procedimenti di riconoscimento della protezione internazionale, è stato eliminato il grado di appello per le impugnazioni giurisdizionali avverso i dinieghi opposti ai richiedenti dalle Commissioni Territoriali e, allargando dall’altro – nella parte del “decreto Minniti” dedicata alla “sicurezza urbana” – le (già ampie) maglie del potere di ordinanza del Sindaco quale rappresentante della comunità locale in relazione all’urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave

²⁸ Così F. UGOLINI, *Convergenza tra politiche di immigrazione e diritto penale. Alcuni aspetti problematici*, in *www.federalismi.it* (6 febbraio 2019).

²⁹ In tema, per tutti, v. T. PADOVANI, *Diritto penale del nemico*, Pisa, 2014.

³⁰ Quando nel luglio 2009 l’allora Presidente della Repubblica Napolitano promulgò «con perplessità e preoccupazioni» la l. n. 94 (che tra le altre novità introduceva il reato di ingresso e soggiorno illegale e le già richiamate previsioni sulle c.d. “ronde”) si pose la necessità di iniziare a numerare i “pacchetti sicurezza”. La l. n. 94/2009 seguì pertanto di poco il “primo pacchetto”, la l. n. 125/2008 (passata alla storia giuridica per aver introdotto la tristemente nota “aggravante di clandestinità”, poi fortunatamente da Corte cost. n. 249/2010 consegnata alla storia del diritto), precedendo di qualche tempo il “terzo pacchetto sicurezza”, la l. n. 129/2011, che aveva tentato (malamente) di dare attuazione alla c.d. “direttiva rimpatri” (direttiva 2008/115/UE) a seguito degli effetti devastanti sul sistema normativo della sentenza della Corte di Giustizia sul caso *El Dridi* (CGUE, sent. 28 aprile 2011, *Hassen El Dridi*, causa C-61/11).

incuria o degrado del territorio o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana³¹.

Non è dunque affatto un caso che nel dicembre 2018 il Parlamento abbia poi approvato la legge n. 132 di conversione del d.l. n. 113 (nella vulgata politico-mediatrice “decreto Salvini”) che ha introdotto una serie di modifiche e integrazioni alla disciplina vigente riconducibili principalmente a due settori di intervento: protezione umanitaria, protezione internazionale dello straniero e immigrazione da un lato, sicurezza pubblica dall’altro³².

Su alcuni ambiti normativi già oggetto di modifiche da parte del d.l. n. 113 è intervenuto a breve distanza il c.d. “decreto sicurezza bis” (n. 53/2019 recante

³¹ In tema, tra i tanti, si v. E. GARGIULO, *I sindaci e l’«emergenza» immigrazione: dal mantra securitario al protagonismo politico*, in *Riv. pol. soc.*, n. 2/2019, 43 ss.

³² Più nello specifico – come è ampiamente noto – si è trattato di un intervento emergenziale estremamente eterogeneo (caratteristica che già si evince dall’estensione dell’epigrafe del decreto recante *Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell’interno e l’organizzazione e il funzionamento dell’Agenzia nazionale per l’amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*): dalle modifiche alla disciplina dell’occupazione illecita degli immobili, all’ennesima stretta su accattonaggio e parcheggiatori abusivi, dalle disposizioni in materia di blocco stradale alle modifiche sanzionatorie del subappalto illecito, che si trasforma da illecito penale contravvenzionale in delitto; e ancora, dalle nuove disposizioni che, prendendo spunto da episodi criminosi che hanno destato negli ultimi anni particolare allarme in Europa, attengono al monitoraggio del noleggio degli autoveicoli e della locazione degli alloggi, a quelle che ampliano le “dotazioni” delle forze di polizia municipale, aprendo anche all’utilizzo sperimentale di armi ad impulsi elettrici; passando attraverso la delega al Governo per il riordino dei ruoli del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate, disposizioni in materia di tecnologia 5G, l’istituzione di un Centro di alti studi del Ministero dell’Interno per la valorizzazione della cultura istituzionale e professionale del personale dell’Amministrazione civile dell’Interno, l’organizzazione ed il funzionamento dell’Agenzia nazionale che si occupa dell’amministrazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata; finendo con le nuove disposizioni in tema di acquisto e revoca della cittadinanza e con le norme che ridisegnano la protezione umanitaria ed il ruolo delle Commissioni territoriali competenti a riconoscere la protezione internazionale. Come si evince, un po’ di tutto e di tutto un po’ (sul requisito dell’omogeneità materiale e teleologica del decreto-legge mi rimetto alle considerazioni esposte da M. RUOTOLO nel corso della sua Audizione presso la Commissione affari costituzionali del Senato in relazione all’esame in sede referente del disegno di legge n. 840 [d.l. 113/2018-sicurezza pubblica], Roma, 16 ottobre 2018, il cui testo è pubblicato su *www.osservatorioaic.it* col titolo *Brevi note sui possibili vizi formali e sostanziali del d.l. n. 113 del 2018 [c.d. decreto “sicurezza e immigrazione”]*).

Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica, conv. in l. n. 77/2019); numerose le novità introdotte, riconducibili a tre fondamentali pilastri, corrispondenti ai capi in cui è suddiviso il decreto: contrasto all’immigrazione illegale, ordine e sicurezza pubblica (Capo I); potenziamento dell’efficacia dell’azione amministrativa a supporto delle politiche di sicurezza (Capo II); contrasto alla violenza in occasione di manifestazioni sportive (Capo III). Le più significative innovazioni in tema di contrasto all’immigrazione illegale sono parse tutte avere un riferimento (quasi un “bersaglio”) preciso nelle ONG, soprattutto in ordine all’inasprimento sproporzionato delle sanzioni pecuniarie ed amministrative nei riguardi di chi si rende protagonista del salvataggio di migranti in mare.

Tra le altre novità del decreto si rinvengono una serie di norme in materia di sicurezza e ordine pubblico: vengono anzitutto inasprite le pene previste dalla c.d. “legge Reale” (l. n. 152/1975) per chi utilizza caschi protettivi o qualunque altro mezzo atto a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona in occasione di manifestazioni (arresto da due a tre anni unitamente all’ammenda da 2000 a 6000 euro); viene introdotto nella “legge Reale” un nuovo articolo, il 5bis, che prevede una fattispecie delittuosa punita con la reclusione da uno a quattro anni nei confronti di chiunque, nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico, utilizza – in modo da creare concreto pericolo a persone o cose – razzi, fuochi artificiali, petardi od oggetti simili, nonché facendo ricorso a mazze, bastoni o altri oggetti contundenti o comunque atti ad offendere. Sono previste aggravanti qualora i reati siano commessi nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico.

Infine, nelle manifestazioni sportive è previsto il “DASPO” (cioè il divieto di accesso) per coloro che risultino denunciati per aver preso parte attiva a episodi di violenza su persone o cose in occasione o a causa di manifestazioni sportive, o che nelle medesime circostanze abbiano incitato, inneggiato o indotto alla violenza; coloro che risultino avere tenuto, anche all’estero, sia singolarmente che in gruppo, una condotta finalizzata alla partecipazione attiva a episodi di violenza, di minaccia o di intimidazione; coloro che risultino denunciati o condannati, anche con sentenza non definitiva, nel corso dei cinque anni precedenti.

In conclusione, un provvedimento “anti-ONG” con un contorno (quasi un “sottopacchetto”) di disposizioni “anti-riots”.

La “sicurezza integrata”, dunque, pur alimentandosi della medesima “linfa politica” (veicolata da legislatori troppo inclini a recepire la generica “domanda di sicurezza” proveniente dai territori, spesso mascherante la semplice “paura verso il diverso” se non anche quella “cultura dello scarto”, figlia di un cieco e globalizzato individualismo escludente, stigmatizzato anche da Papa Francesco) delle altre possibili declinazioni del concetto (tra tutte “sicurezza urbana”), ha opposto – rispetto a quelle altre declinazioni – una maggior resistenza al magnetico fascino

esercitato dal “mantra securitario”, benché talvolta taluni accenti (normativi ed attuativi) abbiano tradito “pulsioni” dirette verso quel polo.

5. Le altre censure respinte

Quella grande “domanda di sicurezza” che negli ultimi anni è pervenuta anche dai livelli territoriali periferici ha perciò trovato linfa e soddisfazione grazie ad un legislatore statale (quello del d.l. n. 14/2017) nel cui disegno – lo ricorda la Corte al termine dell’ampia *premessa* che apre la *motivazione* della decisione n. 285/2019 – l’intervento regionale «dovrebbe assicurare le precondizioni per un più efficace esercizio delle classiche funzioni di ordine pubblico, per migliorare il contesto sociale e territoriale di riferimento, postulando l’intervento dello Stato in relazione a situazioni non altrimenti correggibili se non tramite l’esercizio dei tradizionali poteri coercitivi».

Il “decreto Minniti”, cercando (e trovando) appiglio e copertura costituzionale, ha così disciplinato in senso ampio e trasversale le «forme di coordinamento» previste dall’art. 118, c. 3, Cost., coinvolgendo gli enti regionali «non solo quali terminali delle scelte compiute dallo Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza, ma anche come portatori di interessi che, ancorché non direttamente afferenti alla materia di cui all’art. 117, secondo comma, lettera *b*), Cost., sono teleologicamente connessi alla competenza esclusiva statale» (ancora Corte cost. n. 285).

Inoltre le “Linee generali” sopra richiamate consentono alle autonomie territoriali di dotarsi di «strumenti di “prevenzione situazionale” che [...] mirano a ridurre le opportunità di commettere reati unitamente alle misure volte a sostenere la partecipazione dei cittadini alla ricostituzione della dimensione comunitaria e al miglioramento complessivo delle condizioni sociali, abitative e dei servizi (“prevenzione comunitaria”) e agli interventi di prevenzione sociale finalizzati al contenimento dei fattori criminogeni»³³.

³³ Secondo la teoria politico-criminale della Situational Crime Prevention, dal momento che riformare il sistema penale costituisce un obiettivo quasi sempre complesso, così come difficile risulta agire sulle motivazioni dell’autore del reato, è necessario ridurre le opportunità criminali, tramite la messa in atto di misure specifiche che si configurano, da un lato, come interventi posti in essere dalle autorità pubbliche, dall’altro come consigli pratici, anche molto intuibili, alla collettività. Le sedi cui questa prevenzione è indirizzata, infatti, non sono solo quelle istituzionali, cioè le agenzie di polizia e di giustizia, ma anche la comunità, la famiglia, la scuola. In particolare, secondo tale approccio, per le persone diventano buone regole, fra le altre cose: nascondere beni preziosi e rimuovere dalla vista qualunque cosa possa essere oggetto di furto; installare allarmi di sicurezza; lasciare nelle abitazioni le luci accese per segnalare la propria presenza; apporre un segno di identificazione sugli oggetti personali; evitare la frequentazione di “luoghi a rischio” soprattutto in certe

Proprio nell’ottica di valorizzare la «prevenzione comunitaria», l’ultimo punto delle linee generali è dedicato alla «inclusione sociale», che richiama la necessità di interventi finalizzati alla promozione dell’«uso sociale del territorio», alla coesione sociale, al contrasto del «sentimento di insicurezza», alla diffusione della cultura della legalità, alla predisposizione di misure di assistenza psicologica alle vittime dei reati.

Nel disegno del legislatore statale l’intervento regionale dovrebbe perciò assicurare le precondizioni per un più efficace esercizio delle classiche funzioni di ordine pubblico, per migliorare il contesto sociale e territoriale di riferimento, postulando l’intervento dello Stato in relazione a situazioni non altrimenti correggibili se non tramite l’esercizio dei tradizionali poteri coercitivi.

È dunque nell’ampio ed articolato quadro della sicurezza pubblica declinata in maniera pluralistica, che consente l’intervento delle autonomie regionali entro l’ambito delle competenze concorrenti o residuali, che nella sent. n. 285 la Corte respinge gran parte delle questioni sollevate dal Governo rispetto alla l.reg. Basilicata n. 45/2018.

Oltre alla norma assoluta “in punto di grammatica” – ci si è soffermati in precedenza sull’art. 3, c. 1, lett. *d*), l.reg. – il Giudice costituzionale ha buon gioco nel dichiarare infondata anzitutto la questione sollevata sulla norma programmatica dell’art. 1, c. 1, che impegna la Regione, nel rispetto delle competenze stabilite dall’art. 117 Cost., a concorrere allo sviluppo della sicurezza attraverso interventi nei settori della prevenzione e della lotta contro la criminalità comune e

fasce orarie. Ad un livello diverso rispetto al “modello situazionale” agisce l’approccio della “prevenzione sociale”, che comprende tutte le misure che si pongono l’obiettivo di eliminare o ridurre i fattori criminogeni; si propone cioè di intervenire sulle cause sociali, attraverso programmi di intervento a carattere generale in grado di incidere o di modificare le motivazioni che spingono alla criminalità, ponendo al centro dell’approccio l’autore del reato, rilevando soprattutto il contesto generale dal quale deriva l’atto criminale, inteso però non come “situazione contingente”, ma come insieme di condizioni sociali, economiche, culturali che creano un ambiente favorevole allo sviluppo delle motivazioni criminali. Infine, ad un ulteriore livello opera la “prevenzione comunitaria”, una “tattica preventiva” che comprende tutte le strategie finalizzate a sostenere la partecipazione dei cittadini alla prevenzione, a livello individuale o collettivo, con obiettivi diversi: dal sostegno sociale alla comunità, al miglioramento dell’ambiente fisico e sociale, fino alla riduzione di opportunità tramite forme diverse di sorveglianza attuate dai cittadini stessi.

La “prevenzione integrata” combina dunque le tre “strategie preventive” ricordate (situazionale, sociale e comunitaria) e coinvolge “attori diversi” (enti locali, polizia nazionale e locale, cittadini).

organizzata³⁴: pur scontando una certa vaghezza, secondo la Corte, le azioni elencate³⁵ non possono dirsi di per sé contrarie alla ripartizione costituzionale di competenze, posto che, sia pure ad una analisi superficiale, evocano ambiti riconosciuti alle Regioni dalla stessa disciplina statale contenuta nel “decreto Minniti” per come poi specificata dalle Linee generali.

Motivazioni sostanzialmente di analogo tenore conducono la Corte a giudicare infondate le censure mosse agli artt. 2, c. 3, lett. a), 3, c. 1, lett. d) (ulteriore doglianza rispetto a quella volta a farne emergere l’ipotizzato tratto irragionevolmente discriminatorio), e 6, c. 1, l.reg.³⁶, trattandosi di previsioni tutte prive di portata lesiva: non è sufficiente, infatti, il vago richiamo ai «fenomeni d’illegalità» e di «criminalità comune e organizzata» per generare quelle «interferenze, anche potenziali», con la disciplina statale di prevenzione e repressione dei reati, alle quali la giurisprudenza costituzionale³⁷ ricollega l’invasione della competenza legislativa statale di cui alla lett. b) del secondo comma dell’art. 117 della Costituzione.

La censura relativa all’art. 5, cc. 1 e 2, l.reg.³⁸ è dalla Corte rapidamente risolta evidenziando l’erroneo presupposto ermeneutico da cui è partito il Governo, dal momento che le iniziative formative, di cui alla disposizione censurata, non sono affatto dirette alle forze di polizia, ma al contrario, da una lettura complessiva del dato normativo, si desume che i destinatari delle iniziative sono da rinvenire nella

³⁴ Cfr. nota n. 2.

³⁵ Si tratta di attività di promozione socio-culturale (rispetto alle quali valgono le considerazioni svolte a proposito di Corte cost. n. 116/2019) e di iniziative di «prevenzione» e di «lotta» alla criminalità, riferimenti che a giudizio del Collegio devono essere ricondotti ad attività che non comportano l’esercizio di poteri coercitivi o autoritativi tipici delle funzioni relative all’art. 117, c. 2, lett. b), Cost.

³⁶ Cfr. nota n. 3.

³⁷ Il riferimento più diretto e prossimo nel tempo è a Corte cost. n. 208/2018, in cui la Corte ha rilevato come la l.reg. Lombardia n. 24/2017 (*Interventi regionali di aiuto e assistenza alle vittime del terrorismo e di informazione, formazione e ricerca per conoscere e prevenire i processi di radicalizzazione violenta*) costituisse un intervento normativo volto al perseguimento di obiettivi di contrasto alla radicalizzazione, mediante la conoscenza, la diffusione e l’approfondimento, in ambiti diversi, delle regole di ordinata e pacifica convivenza civile, avuto riguardo al diffondersi di forme di estremismo anche nella realtà territoriale di quella Regione; la Corte ha nell’occasione concluso nel senso che la disposizione regionale impugnata – l’art. 6, c. 3, nella parte in cui disciplina gli interventi di informazione, formazione e ricerca ad iniziativa regionale – dovesse intendersi riferita alla realizzazione di programmi ed iniziative riconducibili ad interessi di rilievo regionale, fra i quali la formazione della polizia locale e pertanto, così intesa, non avrebbe interferito con l’azione di contrasto alla criminalità spettante allo Stato.

³⁸ Cfr. nota n. 4.

popolazione anziana, tra cui possono annoverarsi individui deboli e potenzialmente vulnerabili, che la Regione si premura di assistere e rendere edotti, anche in collaborazione con le forze di polizia, circa i rischi derivanti da possibili attività criminose a loro danno, con un approccio – potremmo dire – oltre che in termini di “sicurezza” anche di prevenzione integrata”³⁹.

La valutazione di infondatezza della doglianza rispetto all’art. 8 c. 1, lett. c), l.reg.⁴⁰ è forse quella che impegna maggiormente la Corte, che ancora una volta però trova conforto nella sua pregressa giurisprudenza: nel consentire alla Regione di promuovere, previa intesa con gli enti locali interessati, il potenziamento delle attività di vigilanza nelle aree più soggette a rischio di esposizione ad attività criminose, al fine di assicurare il controllo del territorio mediante un più efficiente svolgimento delle funzioni di polizia locale, è evidente – osserva la Corte – che la disposizione impugnata possa interferire nelle attività inerenti al controllo del territorio; in altre occasioni – alcune in precedenza ricordate⁴¹ – il Giudice costituzionale non ha esitato a censurare norme regionali che venivano a sovrapporsi oppure a derogare a quanto stabilito a livello nazionale, con ciò ponendosi in contrasto con la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di sicurezza e ordine pubblico⁴². È poi la ricostruzione dello specifico quadro normativo con riguardo

³⁹ Cfr. ancora Corte cost. n. 116/2019 che ha deciso per non fondatezza di una questione simile: infatti, a fronte della norma regionale umbra che prevedeva il coinvolgimento facoltativo delle forze di polizia ad un tavolo di coordinamento per la prevenzione e il contrasto del bullismo e del cyberbullismo, è stata riconosciuta la portata essenzialmente informativa e conoscitiva di tale attività, anche alla luce del carattere eventuale della partecipazione dei rappresentanti delle forze di polizia, pur sempre subordinata ad una «previa intesa con gli enti di appartenenza».

⁴⁰ Cfr. nota n. 5.

⁴¹ Cfr. nota n. 19.

⁴² Corte cost. n. 167/2010 si era pronunciata sulla l.reg. Friuli Venezia Giulia n. 9/2009 (*Disposizioni in materia di politiche di sicurezza e ordinamento della polizia locale*), dichiarando in particolare l’incostituzionalità della disposizione che prevedeva, pur in assenza di indicazioni del legislatore statale, che «nell’esercizio delle funzioni di pubblica sicurezza previste dalla normativa statale, la polizia locale assume il presidio del territorio tra i suoi compiti primari, al fine di garantire, in concorso con le forze di polizia dello Stato, la sicurezza urbana degli ambiti territoriali di riferimento», disciplinando non solo modalità di esercizio delle funzioni di pubblica sicurezza da parte della polizia locale, ma anche le forme della collaborazione con le forze della polizia dello Stato, in evidente violazione della competenza esclusiva statale in tema di sicurezza pubblica. Cfr. P. BONETTI, *L’ordinamento della polizia locale tra Stato e Regioni (commento a Corte cost. sent. n. 167/2010)*, in *Le Regioni*, n. 4/2011, 705 ss.; di tenore analogo è Corte cost. n. 35/2011.

al controllo del territorio⁴³ che porta la Corte ad assolvere nel merito la norma regionale in questione, dal momento che, nell'ambito della rinnovata strategia della "sicurezza integrata", non è possibile impedire alla Regione di sollecitare lo Stato affinché ricalibri la distribuzione della forza pubblica sul territorio. Pertanto la Regione, seppur nell'esercizio delle proprie competenze, può certamente svolgere una «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» (così ancora Corte cost. n. 167/2010). E nella direzione tracciata rientra il potenziamento delle attività di pattugliamento del territorio ad opera delle forze di polizia locale, «previa intesa con gli enti locali interessati».

6. Il patrocinio legale a spese della Regione nel quadro del "magnetismo securitario"

L'unica disposizione della legge lucana annullata, in applicazione di precedenti puntuali, è quella dell'art. 7, c. 2, l.reg.⁴⁴, che assicurava il patrocinio legale a spese della Regione al cittadino che, vittima di un delitto contro il patrimonio o contro la persona, fosse stato accusato di aver commesso un delitto per eccesso colposo di legittima difesa ovvero fosse stato assolto per essersi legittimamente difeso, trattandosi di norma invasiva dell'ordinamento penale.

Benché – come ricordato in precedenza – sia stato dal Governo impugnato l'intero art. 7, le censure dell'Avvocatura generale si sono però appuntate esclusivamente sul comma 2 della disposizione: è opportuno anzitutto distinguere lo *ius postulandi* dalla generica «assistenza legale» ai familiari delle vittime di attività

⁴³ In particolare l'art. 12, c. 8, d.l. n. 152/1991 (*Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa*, conv., con modif., in l. n. 203/1991), che assegna al Ministro dell'Interno il potere di emanare direttive «per la realizzazione a livello provinciale, nell'ambito delle potestà attribuite al prefetto [...], di piani coordinati di controllo del territorio da attuarsi a cura dei competenti uffici della Polizia di Stato e dei comandi provinciali dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di finanza, ai quali possono partecipare, previa richiesta al sindaco, contingenti dei corpi o servizi di polizia municipale».

⁴⁴ Cfr. nota n. 6. Nella *Relazione illustrativa* alla proposta di legge regionale si legge, a proposito della disposizione qui in discorso: «[S]i considera particolarmente gravosa e iniqua la posizione di chi vittima di fatti criminosi, è ignorato da un sistema che affida a qualsiasi reo, qualora non possa permetterselo, un patrocinio legale gratuito. Per questo motivo viene previsto il patrocinio legale per tutti quegli onesti cittadini che per difendere la propria incolumità, quella della propria famiglia e del proprio patrimonio sono coinvolti in procedimenti penali di eccesso colposo in legittima difesa ovvero assolti per la sussistenza dell'esimente della legittima difesa».

criminosa (prevista dall’art. 7, c. 1, l.reg.), un supporto predisposto dall’amministrazione regionale che non allude a una vera e propria assistenza processuale in giudizio, integrando una attività di consulenza stragiudiziale, che non si traduce in un patrocinio processuale.

Sono due i precedenti costituzionali, anche relativamente recenti, più prossimi alla questione esaminata, Corte cost. nn. 81 e 172/2017. Nella prima circostanza richiamata la Corte dichiara l’incostituzionalità delle disposizioni della l.reg. Veneto n. 7/2016 (*Legge di stabilità regionale 2016*) che erano intervenute in tema di rifusione delle spese legali da parte della Regione⁴⁵: in particolare, la previsione di un fondo per il patrocinio legale dei cittadini veneti (residenti in Regione da almeno quindici anni)⁴⁶ vittime di un delitto contro il patrimonio o contro la persona (accusati di eccesso colposo di legittima difesa o di omicidio colposo per aver tentato di difendere se stessi, la propria attività, la famiglia o i beni, da un pericolo attuale di un’offesa ingiusta) viene riferita dalla Corte alla materia «giurisdizione e norme processuali», di cui all’art. 117, c. 2, lett. l), mentre la previsione di un fondo per il patrocinio legale e le spese mediche per gli addetti delle polizie locali, rientrando nella disciplina del rapporto di lavoro, è stata ritenuta ricadere nella materia «ordinamento civile» di cui alla medesima disposizione costituzionale; infine lo stesso fondo riferito agli addetti delle forze dell’ordine (cioè Polizia di Stato, Arma dei carabinieri, Guardia di finanza e Polizia penitenziaria) rientra nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» di cui all’art. 117, c. 2, lett. g), Cost.

In Corte cost. n. 172 non supera l’esame del Giudice costituzionale la disposizione ligure (l.reg. n. 11/2016, *Interventi in favore delle vittime della criminalità*) che aveva previsto il patrocinio a spese della Regione nei procedimenti penali per la difesa dei cittadini che, vittime di un delitto contro il patrimonio o contro la persona, fossero indagati per aver commesso un delitto per eccesso colposo di legittima difesa, ovvero fossero stati assolti per la sussistenza dell’esimente della

⁴⁵ Ricorda G. MANNOCCI, *Legittima difesa privata e difesa legale pubblica (a margine di Corte cost. sent. n. 81 del 2017)*, in *Consulta OnLine*, n. 2017/II, come in Veneto questa legge fosse nota come “legge Stacchio”, dal nome del proprietario di un impianto di carburanti in provincia di Vicenza che, il 3 febbraio 2015, aveva risposto al fuoco dei rapinatori che avevano assaltato l’oreficeria vicina al suo distributore uccidendone uno. Il 6 giugno 2016 è stato poi emesso il decreto di archiviazione dell’accusa di eccesso colposo di legittima difesa.

⁴⁶ Resta assorbita la censura relativa alla invocata lesione del principio di eguaglianza, nella parte in cui le disposizioni attribuivano il beneficio ai soli cittadini residenti in Veneto da almeno quindici anni.

legittima difesa⁴⁷: benchè il Governo avesse invocato come parametri lesi quelli della competenza esclusiva statale in materia di «ordine pubblico e sicurezza» e dell'«ordinamento penale» di cui all'art. 117, c. 2, lett. *b*) ed *l*), Cost., la Corte ha ritenuto da un lato di escludere che la normativa regionale incidesse sull'ordinamento penale, evidenziando invece dall'altro le ripercussioni su ordine pubblico e sicurezza, rilevando infatti come venisse in considerazione «un indirizzo regionale in tema di prevenzione dei reati e di contrasto alla criminalità», tale da incidere sulla percezione dei consociati circa l'atteggiamento in questa materia delle autorità pubbliche. In definitiva, secondo la Corte, sarebbe stata la *ratio* ispiratrice della disposizione ad interferire con la materia «ordine pubblico e sicurezza», in quanto attraverso il sostegno economico nel procedimento e nel processo sarebbe stato incoraggiato il ricorso alla «ragion fattasi».

È singolare tuttavia notare come il provvedimento “capostipite” della *escalation* regionale su questo aspetto della legittima difesa – la l.reg. Lombardia n. 17/2015 (*Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto della criminalità organizzata e per la promozione della cultura della legalità*)⁴⁸ – non sia stata impugnata dalla Presidenza del Consiglio.

In entrambe quelle decisioni del 2017 viene richiamato il precedente di Corte cost. n. 299/2010, in cui era stata dichiarata incostituzionale la previsione della l.reg. Puglia n. 32/2009 (*Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia*) che stabiliva come le politiche regionali fossero finalizzate, tra l'altro, a garantire la tutela legale, in particolare l'effettività del diritto di difesa, agli immigrati presenti a qualunque titolo nel territorio della Regione; la Corte – in una difficile stagione nella quale il tema dell'immigrazione diventa il terreno di scontro privilegiato tra la maggioranza politica nazionale di centro-destra (quella del legislatore del “secondo pacchetto sicurezza”, l. n. 94/2009) alla quale si contrapponevano governi regionali di centro-sinistra (in particolare Toscana⁴⁹, Campania⁵⁰ e, per l'appunto, Puglia) – aveva riconosciuto

⁴⁷ Dal punto di vista delle differenziazioni operate dal legislatore regionale nell'accesso al beneficio, si dava priorità ai soggetti di età superiore ai sessantacinque anni.

⁴⁸ La portata assai ampia del provvedimento è dimostrata dal fatto che è stato previsto che la Regione si facesse carico delle spese legali non solo di chi venisse assolto perché riconosciuto la scriminante della legittima difesa, ma pure di chi fosse stato accusato di aver commesso un delitto per eccesso colposo di legittima difesa.

⁴⁹ Cfr. l.reg. n. 29/2009 (*Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana*) su cui v. Corte cost. n. 269/2010.

⁵⁰ Cfr. l.reg. n. 6/2010 (*Norme per l'inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania*) su cui v. Corte cost. n. 61/2011.

l'incostituzionalità della disposizione pugliese perchè ritenuta invasiva della competenza esclusiva statale in materia di «giurisdizione e norme processuali».

È dunque in base a questa “solida rete” di precedenti che la disposizione lucana del 2018 viene dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, c. 2, lettera *l*), Cost. (resta perciò assorbita la censura relativa alla lett. *b*) della disposizione costituzionale).

L'invocazione della scriminante della legittima difesa da parte delle vittime di reati che destano un particolare allarme sociale costituisce un tema dall'indubbio impatto elettorale e dal grande *appeal* mediatico; se per molti il *ne cives ad arma veniant* continua a rappresentare un baluardo dello Stato democratico di diritto, altri invece si ostinano a veicolare un messaggio (anzitutto culturale prima che politico) secondo il quale alla difesa legittima è superiore la difesa privata.

È dunque la percezione dell'insicurezza a convertirsi nel formidabile propellente per assecondare pulsioni (più che istanze) securitarie (più che liberali) dirette al riconoscimento di una libertà di azione difensiva (preferibilmente indiscriminata), pubblica o privata che sia, rispetto a pericoli reali o semplicemente percepiti dalla collettività.

In un simile contesto politico-culturale anche la rifusione delle spese legali si è convertita nella vittoria politica da rivendicare per amministrazioni territoriali nelle quali la domanda di sicurezza è stata spesso alimentata dalla percezione di insicurezza, consentendo un singolare (ma assai vantaggioso) rovesciamento del paradigma del *welfare*, nel quale le politiche penali hanno in parte sostituito le politiche sociali, all'insegna dello slogan della “tolleranza zero”.

Il tema della rifusione regionale delle spese legali può tuttavia oggi considerarsi superato in virtù di quanto previsto dalla l. n. 36/2019 (*Modifiche al codice penale e altre disposizioni in materia di legittima difesa*) che, innovando significativamente la materia della legittima difesa – introducendo i concetti di “legittima difesa domiciliare” e di “grave turbamento derivante dalla situazione di pericolo” – è intervenuta anche in tema di spese di giustizia: il nuovo art. 115*bis* del DPR n. 115/2002 (*TU delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia*)⁵¹ dispone che l'onorario e le spese per la difesa di persona nei cui confronti è emesso provvedimento di archiviazione o sentenza di non luogo a procedere o di proscioglimento nel caso di legittima difesa siano liquidati in conformità con le norme sul gratuito patrocinio a spese dello Stato⁵².

⁵¹ Introdotto dall'art. 8 l. n. 36/2019.

⁵² È comunque fatto salvo il diritto dello Stato di ripetere le spese anticipate, qualora a seguito di riapertura delle indagini o revoca del proscioglimento, la persona sia poi condannata in via definitiva.