CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **55/2001** (ECLI:IT:COST:2001:55)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SANTOSUOSSO** - Redattore: - Relatore: **NEPPI MODONA**
Udienza Pubblica del **14/11/2000**; Decisione del **05/03/2001**
Deposito del **13/03/2001**; Pubblicazione in G. U. **21/03/2001**
Norme impugnate:
Massime: **26075 26076**
Atti decisi:

N. 55

SENTENZA 5 - 13 MARZO 2001.

Pubblicazione in «Gazzetta Ufficiale» n. 12 del 21 marzo 2001

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Fernando SANTOSUOSSO; Giudici: Massimo VARI, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 22 della delibera legislativa recante "Nuove norme in materia di interventi contro la mafia e di misure di solidarietà in favore delle vittime della mafia e dei loro familiari", approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 6 agosto 1999, promulgata come legge 13 settembre 1999, n. 20, promosso con ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana, notificato il 13 agosto 1999, depositato in Cancelleria il 20 successivo ed iscritto al n. 33 del registro ricorsi 1999.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;

Udito nell'udienza pubblica del 14 novembre 2000 il giudice relatore Guido Neppi Modona;

Uditi gli avvocati Giovanni Lo Bue e Giovanni Pitruzzella per la Regione Siciliana.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 13 agosto 1999 al Presidente della Regione Siciliana e depositato presso la cancelleria della Corte il 20 agosto 1999, il Commissario dello Stato per la Regione Siciliana ha sollevato, in riferimento agli artt. 14, 17 e 31 dello statuto della Regione Siciliana e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 22 della delibera legislativa recante "Nuove norme in materia di interventi contro la mafia e di misure di solidarietà in favore delle vittime della mafia e dei loro familiari", approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 6 agosto 1999, e, successivamente, promulgata come legge 13 settembre 1999, n 20, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana del 17 settembre 1999, n. 44.

La disposizione impugnata, inserita in un provvedimento legislativo avente ad oggetto misure di solidarietà, risarcitorie e di sostegno economico in favore delle vittime della mafia, di estorsioni e dell'usura, istituisce un organismo denominato "Comitato regionale per la sicurezza", al quale è attribuito, tra l'altro (comma 1), il compito di "proporre, di concerto con le istituzioni dello Stato e con i comuni, misure ordinarie e straordinarie volte a garantire la sicurezza dei cittadini, del patrimonio pubblico regionale e delle attività economiche che si svolgono nel territorio della Regione".

Secondo il ricorrente la disposizione in questione incide sulla materia della sicurezza pubblica, sia in considerazione dei compiti del assegnati al Comitato, sia alla luce del raccordo previsto con i Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza istituiti presso le prefetture; materia di indubbia spettanza statale perché volta a "tutelare un interesse unitario dello Stato riguardante la difesa dell'intera collettività nazionale, connesso a valori costituzionali di primario rilievo".

A conferma di tale esclusiva competenza statale, il ricorrente richiama la giurisprudenza costituzionale in materia e rileva che anche l'ampio decentramento e trasferimento di funzioni alle regioni, operato con la legge 15 marzo 1997, n. 59, del 1997, non ha toccato la materia relativa all'ordine e alla sicurezza pubblica.

Sotto tale profilo la disposizione impugnata si porrebbe in contrasto con gli artt. 14 e 17 dello statuto, che disciplinano il sistema della potestà legislativa della Regione.

Inoltre, il comma 2 della norma impugnata, ove si prevede che il Comitato "formula indirizzi ed esprime valutazioni in ordine all'attuazione dell'art. 31 dello statuto regionale", non consentirebbe di individuare in termini univoci ruolo e compiti del Comitato stesso in ordine alle funzioni di mantenimento dell'ordine pubblico, che l'art. 31 dello statuto assegna al Presidente della Regione e che devono essere esercitate a mezzo della polizia di Stato.

Al riguardo, il ricorrente richiama la sentenza n. 131 del 1963, con la quale la Corte ha affermato che lo stesso Presidente non può svolgere la funzione di mantenimento dell'ordine pubblico avvalendosi di organi diversi da quelli previsti e disciplinati dalla legislazione nazionale, e cioè dalla polizia di Stato, e che "solo una legge della Repubblica può stabilire l'ordinamento degli organi di polizia di cui il Presidente e il Governo della Regione possono disporre".

Ad avviso del ricorrente tale ordinamento è dettato dagli artt. 18 e 20 della legge 1° aprile 1981, n. 121, che hanno istituito i Comitati (nazionale e provinciali) per l'ordine e la sicurezza pubblica, entrambi organi ausiliari di consulenza, rispettivamente, delle autorità nazionale e provinciali di pubblica sicurezza.

Al fine di assicurare una più incisiva azione di prevenzione e di lotta alla criminalità, le funzioni di coordinamento delle forze di polizia sono state quindi delegate dal Ministro dell'interno ai prefetti dei capoluoghi di regione e, in Sicilia, ai Prefetti di Palermo e Catania, che si avvalgono, tra l'altro, di una conferenza interprovinciale delle autorità di pubblica sicurezza, alla quale partecipano anche rappresentanti della Regione e degli enti locali.

L'istituzione di un nuovo organismo regionale, conclude il ricorrente, da un lato sarebbe "invasiva della competenza statale in materia di ordinamento della polizia" e, dall'altro, si porrebbe in contrasto con l'art. 97 Cost., determinando una "duplicazione di valutazioni e di interventi che darebbe origine a confusione in un settore vitale per gli interessi nazionali".

2. - Si è costituita la Regione Siciliana, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Giovanni Pitruzzella, Giovanni Lo Bue e Giorgio Colajanni, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

Preliminarmente la Regione contesta l'interpretazione del ricorrente secondo la quale la disposizione censurata avrebbe superato i limiti della competenza legislativa regionale; la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordine e sicurezza pubblica non sarebbe stata affatto intaccata dalla delibera legislativa in parola, che si è limitata "ad istituire un organismo con compiti esclusivamente propositivi nei confronti dell'amministrazione regionale", nel pieno rispetto della legge statale n. 121 del 1981. La difesa regionale contesta inoltre l'interpretazione riservata dal Commissario dello Stato al secondo comma 2 dell'articolo impugnato, che recita "Il Comitato formula indirizzi ed esprime valutazioni in ordine all'attuazione dell'art. 31 dello statuto regionale": tale disposizione non potrebbe infatti riferirsi che alla formulazione di proposte destinate a trovare eventuale accoglimento in un testo di norme di attuazione dell'art. 31 dello statuto, in vista della sua approvazione con le modalità previste dalla normativa vigente, "anche con riferimento alla riorganizzazione e razionalizzazione degli organi di rappresentanza periferica dello Stato, per le quali il Parlamento nazionale ha dato delega al Governo, stabilendo che tali organi debbano svolgere funzioni di raccordo, supporto e collaborazione con le Regioni e gli enti locali (art. 12, lettera h), della legge delega n. 59 del 1997)".

La stessa composizione del Comitato è indice, secondo la Regione, del rapporto di collaborazione tra gli organi dello Stato, della Regione e degli enti locali nell'ambito della lotta alla criminalità organizzata; rapporto all'interno del quale si collocherebbe altresì il decreto legislativo 27 luglio 1999, n. 279, nella parte in cui, modificando l'art. 20 della legge n. 121 del 1981, ha previsto che la convocazione del Comitato provinciale è in ogni caso disposta quando la richieda il Sindaco del comune capoluogo di provincia per questioni attinenti alla sicurezza o all'ordine pubblico in ambito comunale.

Il legislatore regionale non ha quindi "voluto sostituirsi allo Stato nella tutela degli interessi pubblici primari sui quali si regge la civile convivenza, ma ha ritenuto utile un organismo che formuli proposte, indirizzi e valutazioni per l'esercizio delle competenze proprie della Regione" in particolare per attuare misure di solidarietà in favore delle vittime della criminalità di stampo mafioso, di estorsioni e dell'usura, nonché per sostenere l'impegno delle scuole e delle istituzioni nella lotta alla mafia.

Rileva infine la Regione che il Presidente, con propria scelta discrezionale, potrebbe perseguire le stesse finalità attivandosi ai sensi dell'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, che consente forme di collaborazione tra le varie amministrazioni dello Stato: appare quindi strano che ciò che una legge ordinaria permette al Presidente, con scelta peraltro discrezionale, sia invece inibito all'assemblea regionale, alla quale verrebbe precluso di istituire un comitato nel quale si realizzerebbe la massima intesa tra Stato, Regione ed enti locali nell'azione di contrasto alla criminalità organizzata in Sicilia.

Con riferimento, infine, alla denunciata violazione dell'art. 97 della Costituzione, la difesa regionale richiama i princi'pi elaborati dalla giurisprudenza della Corte, che ha sempre affermato che la discrezionalità del legislatore può essere censurata solo sotto il profilo della arbitrarietà o manifesta irragionevolezza della legge impugnata, che certo non si riscontra in una "disposizione che tende alla massima collaborazione possibile (seppur limitata a proposte e suggerimenti) con gli organi statali istituzionalmente preposti alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, proprio al fine di realizzare la massima efficienza dell'azione amministrativa in tale materia".

Al riguardo, viene richiamato secondo la Regione il principio di leale collaborazione tra Stato e regioni, che dovrebbe essere finalizzato a superare "alcune formalistiche separazioni di competenze tra i due enti" affinché le rispettive funzioni, soprattutto in un campo come la tutela dell'ordine pubblico che dovrebbe impegnare tutte le istituzioni dello Stato, si svolgano nel modo più efficiente e coordinato possibile.

Con successiva memoria, la Regione Siciliana ha ulteriormente ampliato e approfondito le argomentazioni svolte nell'atto di costituzione.

In particolare, con riferimento alla denunciata violazione dell'art. 31 dello statuto, la difesa regionale insiste sulla non pertinenza della sentenza n. 131 del 1963, richiamata dal Commissario dello Stato, avendo il Comitato per la sicurezza solo il compito di svolgere un'attività di studio, di natura consultiva e preliminare rispetto ad una futura ed eventuale attuazione dell'art. 31 dello statuto, e non già quello di coadiuvare il Presidente della Regione nella funzione di garantire la sicurezza dell'isola.

Per quanto concerne, poi, la presunta violazione degli articoli 14 e 17 dello stesso statuto, la memoria insiste sulle funzioni di studio e consulenza del nuovo organismo, chiamato ad elaborare proposte da sottoporre alle autorità competenti, opportunamente composto da autorità locali e dell'amministrazione periferica dello Stato. Sotto questo punto di vista, la norma impugnata sarebbe pienamente conforme al sistema costituzionale, ed anzi rappresenterebbe una significativa attuazione del principio di leale collaborazione tra istituzioni statali e istanze regionali e locali.

Il riparto delle competenze tra Stato e regioni, se coordinato con il principio di leale collaborazione, esigerebbe, secondo la Regione resistente, la predisposizione di strumenti idonei a conformare le decisioni adottate a livello centrale alla realtà locale. Tanto è vero che - si rileva nella memoria - anche il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza, istituito dall'art. 20 della legge n. 121 del 1981, costituisce un momento di raccordo tra istanze statali e locali, essendo presieduto dal prefetto e composto, tra l'altro, dal sindaco del comune capoluogo, dal presidente della provincia, nonché dai sindaci degli altri comuni interessati.

Infine, circa la denunciata violazione dell'art. 97 Cost., la Regione ribadisce che la ricerca di intese e di collaborazione tra organi statali e regionali non può ritenersi in contrasto con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione, e rileva che non si realizzerebbe alcuna duplicazione di organi e di interventi, considerata la partecipazione al Comitato regionale di una figura rappresentativa sia dell'autorità centrale, sia dell'intera collettività regionale, quale è il Presidente della Regione.

Considerato in diritto

1. - Il giudizio promosso in via principale dal Commissario dello Stato per la Regione Siciliana ha per oggetto l'art. 22 della delibera legislativa recante "Nuove norme in materia di interventi contro la mafia e di misure di solidarietà in favore delle vittime della mafia e dei loro

familiari", approvato dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 6 agosto 1999. Nelle more del giudizio, la delibera oggetto di impugnativa è stata promulgata come legge 13 settembre 1999, n. 20, e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana del 17 settembre 1999, n. 44; la pronuncia della Corte va quindi adottata nei confronti dell'atto legislativo suindicato.

La disposizione denunciata che istituisce un comitato regionale per la sicurezza, violerebbe: gli artt. 14 e 17 dello statuto della Regione Siciliana, in quanto la materia della sicurezza e dell'ordine pubblico non è inserita tra quelle riservate alla potestà esclusiva o concorrente della Regione ed è di indubbia spettanza statale; l'art. 31 dello stesso statuto, come interpretato alla luce della sentenza n. 131 del 1963 di questa Corte, in quanto le funzioni di mantenimento dell'ordine pubblico non possono essere esercitate dal Presidente della Regione attraverso organi o uffici regionali, ma solo "a mezzo della polizia di Stato"; l'art. 97 della Costituzione "per la duplicazione di valutazioni ed interventi" che si verrebbe così a determinare.

2. - La questione è fondata.

La norma censurata è inserita in un provvedimento legislativo, risultante dalla unificazione e rielaborazione di altri disegni di legge, composto di quattro titoli, dedicati, rispettivamente, a iniziative di solidarietà in favore dei familiari delle vittime della criminalità mafiosa, al sostegno dei soggetti danneggiati a seguito di atti estorsivi e di manovre usurarie, ad interventi in favore delle scuole e delle istituzioni impegnate nella lotta alla mafia, alle disposizioni transitorie, abrogative e finanziarie.

Al Comitato regionale per la sicurezza, istituito come organismo di ausilio alle funzioni del Presidente della Regione in materia di ordine pubblico, è attribuito il "compito di proporre, di concerto con le istituzioni dello Stato e con i comuni, misure ordinarie e straordinarie volte a garantire la sicurezza dei cittadini, del patrimonio pubblico regionale e delle attività economiche che si svolgono nel territorio della Regione" (comma 1), nonché di formulare indirizzi e di esprimere "valutazioni in ordine all'attuazione dell'art. 31 dello statuto regionale" (comma 2); norma che, come è noto, dispone che "Al mantenimento dell'ordine pubblico provvede il Presidente regionale a mezzo della polizia dello Stato".

L'art. 22 stabilisce, inoltre, che il Comitato, presieduto dal Presidente della Regione, è composto dal Presidente della Commissione di inchiesta e vigilanza sul fenomeno della mafia in Sicilia, dai questori della polizia di Stato, dai sindaci delle città capoluogo della Sicilia, da due rappresentanti dei corpi di polizia municipale della Sicilia, dal direttore dell'Azienda regionale delle foreste demaniali (comma 3), e prevede, infine, che operi "in raccordo con i Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza istituiti presso le prefetture" e che alle riunioni vengano invitati i prefetti della Sicilia e i rappresentanti in sede regionale delle forze dell'ordine preposte alla sicurezza pubblica (comma 4).

Il Comitato regionale per la sicurezza non ha dunque attinenza con gli specifici contenuti e con le finalità della legge regionale n. 20 del 1999, per la cui attuazione l'art. 7 istituisce l'Ufficio speciale per la solidarietà alle vittime del crimine organizzato e della criminalità mafiosa.

I compiti espressamente attribuiti al Comitato in tema di sicurezza dei cittadini e delle attività economiche; il richiamo all'attuazione dell'art. 31 dello statuto - norma che disciplina le peculiari competenze del Presidente della Regione Siciliana in tema di ordine pubblico -; la composizione estesa ai questori e la partecipazione alle riunionie dei prefetti e dei rappresentanti in sede regionale delle forze dell'ordine preposte alla sicurezza pubblica; il collegamento con i comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza di cui all'art. 20 della legge 1° aprile 1981, n. 121: costituiscono, ciascuno per la sua parte, e complessivamente, elementi

univoci e determinanti nel per ritenere che il Comitato sia necessariamente chiamato un organismo al quale sono assegnate funzioni in materia di ordine e sicurezza pubblica. Evidente è, quindi, il contrasto con gli artt. 14 e 17 dello statuto siciliano, che non contemplano tali materie tra quelle attribuite alla competenza legislativa esclusiva o concorrente della Regione, nonché con il principio - non contestato dalla stessa Regione resistente - secondo cui la materia dell'ordine e della sicurezza pubblica è riservata in via esclusiva alla legislazione nazionale. Ne deriva che, anche ove si aderisse alla prospettazione della Regione in ordine alla natura di organo meramente consultivo del Comitato regionale per la sicurezza, non per questo cesserebbe di trattarsi di un organismo e di una attività che interferiscono illegittimamente con i compiti spettanti allo Stato e alle strutture statali.

Nei compiti di studio e di consulenza che sarebbero attribuiti al Comitato, nonché nella partecipazione ad esso, insieme ai rappresentanti delle amministrazioni locali, di esponenti dell'amministrazione periferica dello Stato, quali sono i questori, la difesa della Regione vorrebbe vedere l'attuazione del principio di leale collaborazione tra istanze regionali e locali e istituzioni statali.

Al riguardo si deve al riguardo tuttavia rilevare che tale principio concerne le modalità di esercizio di competenze esistenti in capo agli enti chiamati a cooperare tra loro (v. ad esempio, in materia di tutela paesaggistica, sentenze n. 151 del 1986 e n. 175 del 1976; in materia di sanità, sentenza n. 338 del 1989; in materia di tutela della salute negli ambienti di lavoro, sentenza n. 373 del 1997), ma non può evidentemente essere invocato per rivendicare una competenza non riconosciuta dall'ordinamento costituzionale.

Il che ovviamente non esclude che l'ordinamento statale persegua opportune forme di coordinamento tra Stato e enti territoriali in materia di ordine e sicurezza pubblica, come ad esempio è avvenuto con l'art. 20 della legge 1° aprile 1981, n. 121 e con l'art. 1-sexies del decreto- legge 6 settembre 1982, n. 629, in materia di coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa; ma, appunto, il compito di prevedere e disciplinare tali forme di coordinamento è riservato alla legislazione statale.

3. - La conclusione cui si è pervenuti non è contraddetta dal richiamo, contenuto nella norma censurata, all'art. 31 dello statuto. Al riguardo, la difesa della Regione resistente propone un'interpretazione del comma 2 dell'art. 22 nel senso che la norma si riferirebbe alla formulazione di proposte destinate a trovare accoglimento in emanande norme di attuazione dell'art. 31 dello statuto, e non contemplerebbe il compito di coadiuvare il Presidente della Regione nel mantenimento dell'ordine pubblico.

Tale interpretazione non trova però alcun riscontro nella formulazione della disposizione censurata. Il Comitato regionale per la sicurezza, sia per le funzioni competenze che gli sono attribuite, sia per la sua composizione, sia per l'espresso richiamo all'art. 31 dello statuto, viene infatti a porsi, nei termini già in precedenza precisati, come organo regionale di ausilio del Presidente della Regione nell'ambito dei compiti di provvedere al mantenimento dell'ordine pubblico che gli sono attribuiti dallo statuto. D'altro canto, la portata del citato art. 31 è assai chiara nell'escludere che il Presidente della Regione, che qui interviene nella sua qualità di organo dello Stato, possa svolgere le funzioni di provvedere al mantenimento dell'ordine pubblico mediante organi o uffici regionali, in quanto la disposizione stabilisce espressamente che tali funzioni debbono essere svolte "a mezzo della polizia dello Stato" (v. in tale senso sentenza n. 131 del 1963).

Sulla base delle concorrenti ragioni sinora esposte, va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 22 della legge regionale siciliana 13 settembre 1999, n. 20, per contrasto con gli artt. 14, 17 e 31 dello statuto per la Regione Siciliana, rimanendo così assorbite le censure mosse in riferimento all'art. 97 della Costituzione.

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 22 della legge regionale siciliana 13 settembre 1999, n. 20, recante "Nuove norme in materia di interventi contro la mafia e di misure di solidarietà in favore delle vittime della mafia e dei loro familiari".

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 marzo 2001.

Il Presidente: Santosuosso

Il redattore: Neppi Modona

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 13 marzo 2001.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.