

## PARTE SECONDA

## LEGGI E DECRETI DELLO STATO

## CORTE COSTITUZIONALE

Ricorso n. 45 - Anno 2018.

*Avvocatura Generale dello Stato*

## ECC.MA CORTE COSTITUZIONALE

Ricorso ex art. 127 Costituzione

Per la **Presidenza del Consiglio dei Ministri** (c.f. 80188230587), in persona del Presidente pro-tempore, rappresentata e difesa *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato (c.f. 80224030587; pec: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it; fax 06/96514000) ed elettivamente domiciliata presso i suoi Uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

*ricorrente***contro**

**Regione Umbria**, in persona del Presidente *pro tempore*, Dott.ssa Catuscia Marini, con sede in Perugia (cap. 06121), Corso Vannucci n. 96

*resistente***per la dichiarazione di illegittimità costituzionale**

della legge della Regione Umbria n. 4 del 2018, recante *"Disciplina degli interventi regionali per la prevenzione e il contrasto del fenomeno del bullismo e del cyberbullismo - Modificazioni a leggi regionali"*, ed in particolare degli articoli 1, comma 1, e 4.

\*\*\*\*\*

La legge della Regione Umbria n. 4 del 2018, recante *"Disciplina degli interventi regionali per la prevenzione e il contrasto del fenomeno del bullismo e del cyberbullismo - Modificazioni a leggi regionali"* contiene disposizioni volte a prevenire e reprimere in ambito regionale il fenomeno del bullismo e cyberbullismo.

Si tratta, come è evidente, di un obiettivo sicuramente meritevole volta ad arginare il fenomeno della violenza giovanile, perpetrata anche attraverso l'impiego di strumenti informatici.

Talune disposizioni della suddetta legge regionale si pongono tuttavia in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. ed avverso di esse si propone ricorso in questa sede.

Va premesso che il tema del bullismo e delle disparità, sempre più diffuso nel nostro Paese, è oggetto di particolare attenzione al livello statale e viene contrastato con azioni a carattere preventivo e con una strategia di attenzione, tutela ed educazione nei confronti dei minori coinvolti, sia nella posizione di vittime sia in quella di responsabili di illeciti, assicurando l'attuazione degli interventi senza distinzione di età nell'ambito delle istituzioni scolastiche.

Le azioni di prevenzione e contrasto al bullismo e al cyberbullismo hanno visto impegnato lo Stato, ad esempio, attraverso la Direttiva Ministeriale MIUR n. 16 del 5 febbraio 2007 e quella del 15 marzo 2007, l'attivazione della casella di posta [bullismo@istruzione.it](mailto:bullismo@istruzione.it) finalizzata alla segnalazione dei casi di episodi bullismo e cyberbullismo, nonché i siti [www.webimparoweb.eu](http://www.webimparoweb.eu) e [www.ilsocial.eu](http://www.ilsocial.eu), nei quali i soggetti interessati possono comunicare e socializzare le proprie esperienze, in una evidente finalità di prevenzione e repressione del fenomeno.

Il MIUR, inoltre, nel 2015 ha emanato apposite Linee di orientamento per azioni di prevenzione e contrasto al bullismo e al cyberbullismo.

Sempre in funzione di prevenzione e repressione, è stato istituito un Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori (Oscad), un organismo interforze (Polizia di Stato e Arma dei Carabinieri) incardinato nel Dipartimento della pubblica sicurezza - Direzione centrale della polizia criminale, mentre la Polizia di Stato ha predisposto un dossier *"Bullismo che fare?"*, che offre una serie di consigli per i giovani, per gli adulti e per gli insegnanti utili a fronteggiare il fenomeno.

Anche prefetture e questure sono in prima linea accanto alle famiglie con campagne di comunicazione sociale, diffusione di opuscoli e brochure e corsi nelle scuole.

Si segnala, infine, la Legge 29 maggio 2017 n. 71 recante *"Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo"* che ha introdotto la definizione di «cyberbullismo» inteso come *"qualunque forma di pressione, aggressione, molestia, ricatto, ingiuria, denigrazione, diffamazione, furto d'identità, alterazione, acquisizione illecita, manipolazione, trattamento*

*illecito di dati personali in danno di minorenni, realizzata per via telematica, nonché la diffusione di contenuti on line aventi ad oggetto anche uno o più componenti della famiglia del minore il cui scopo intenzionale e predominante sia quello di isolare un minore o un gruppo di minori ponendo in atto un serio abuso, un attacco dannoso, o la loro messa in ridicolo".*

Presso la Presidenza del Consiglio è, peraltro, attivo un tavolo tecnico con il compito di redigere un piano di azione integrato per contrastare e prevenire il bullismo e realizzare una banca dati per il monitoraggio del fenomeno.

Tutto quanto precede, nell'ovvia considerazione che la prevenzione e repressione dei fenomeni in questione rientrano nella competenza statale posto che, com'è noto, la materia *«ordine pubblico e sicurezza»* comprende il settore dell'ordinamento riferito all'*«adozione delle misure relative alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico»*. Tale materia è stata intesa «in termini ampi», rientrandovi «le misure e le funzioni pubbliche preposte a tutelare i beni fondamentali e ogni altro bene che ha prioritaria importanza per l'ordinamento giuridico sociale» (si segnalano, tra le altre, le sentenze di codesta Ecc.ma Corte n. 33 del 2015, n. 118 del 2013, n. 35 del 2012, n. 129 del 2009, n. 50 del 2008, n. 105 del 2006, n. 313 del 2003, n. 290 del 2001, n. 218 del 1988)

La competenza statale in materia *«ordine pubblico e sicurezza»* è strettamente legata a quella in materia dell'*«ordinamento penale»*, alla quale è sottesa l'esigenza che la relativa disciplina sia assolutamente uniforme sul territorio nazionale.

I fenomeni del bullismo e del cyberbullismo assumono certamente rilevanza penale, in quanto il comportamento improntato alla sopraffazione di soggetti vulnerabili è suscettibile di integrare diverse fattispecie delittuose.

Sebbene nell'ordinamento italiano non sussista una specifica fattispecie criminosa atta a punire il bullismo (e la sua proiezione nel cyberspazio), le condotte ad esso riconducibili sono, tuttavia, suscettibili di valutazione in sede penale e, a mero titolo esemplificativo, possono essere ricondotte ai reati di violenza privata (art. 610 codice penale); percosse (art. 581 codice penale); lesioni (art. 582 del codice penale); furto (art. 624 codice penale); estorsione (art. 629 codice penale); danneggiamento alle cose (art. 635 codice penale); all'ingiuria (art. 594 del codice penale); diffamazione (art. 595 del codice penale); molestia o disturbo alle persone (art. 660 codice penale); minaccia (art. 612 codice penale); atti

persecutori tipici dello stalking (art. 612 bis del codice penale), con l'aggravante del cyberstalking se il fatto è commesso "attraverso strumenti informatici o telematici"; sostituzione di persona (art. 494 del codice penale); sequestro di persona (art. 605 codice penale); violenza sessuale (art. 609 bis codice penale).

Peraltro, la Legge 29 maggio 2017 n. 71 ha previsto che, in caso di condotte di ingiuria (art. 594 c.p.), diffamazione (art. 595 c.p.), minaccia (art. 612 c.p.) e trattamento illecito di dati personali (art. 167 del codice della privacy) posti in essere mediante internet da minori ultraquattordicenni nei confronti di altro minorenne, fino a quando non sia proposta querela o non sia presentata denuncia, è applicabile la procedura di ammonimento da parte del questore prevista in materia di stalking (art. 612-bis c.p.).

Ciò detto, talune disposizioni della legge regionale indicata in epigrafe si presentano censurabili sotto il profilo della coerenza con il dettato costituzionale, in particolare appunto con la competenza esclusiva attribuita allo Stato dall'articolo 117, secondo comma lettera h) della Costituzione, in materia di *«ordine pubblico e sicurezza»*.

In particolare, sulla base di quanto premesso, si censurano le seguenti previsioni:

1) l'art.1, comma 1, prevedendo, con formulazione generica e poco chiara, che la legge persegue il dichiarato fine di "*prevenire e contrastare il fenomeno del bullismo e del cyberbullismo in tutte le sue manifestazioni*", genera un'indebita sovrapposizione con la materia dell'ordine pubblico e sicurezza, in quanto involge necessariamente i profili di rilievo penalistico delle condotte riconducibili al bullismo e alla sua dimensione cibernetica.

Al riguardo occorre premettere che nell'ambito delle misure orientate alla prevenzione e al contrasto del bullismo occorre distinguere gli interventi di carattere prettamente educativo da quelli di politica criminale. I primi agiscono sui fattori sociali dai quali trae origine il fenomeno e attengono alla promozione dei valori di civiltà e di una cultura della legalità tra le fasce più giovani della popolazione; i secondi, pur muovendo dallo studio delle cause del delitto che emergono nel tessuto sociale, attengono alla prevenzione (e repressione) dei reati perpetrati dai minori attraverso aggressioni e molestie reiterate in danno di soggetti più deboli.

Appare evidente che la Regione può intervenire esclusivamente attraverso misure di carattere educativo, essendo altrimenti illegittima qualsiasi iniziativa regionale in tema di prevenzione e contrasto al bullismo quale fenomeno criminale.

Invero, il generico riferimento contenuto nella norma in esame a *“tutte le manifestazioni”* di bullismo e cyberbullismo si presta ad un ampliamento dell'area di intervento del legislatore regionale, in quanto idoneo a ricomprendere non soltanto gli interventi di carattere social-preventivo, ma anche quelli strettamente inerenti all'ordine pubblico e sicurezza.

2) La disposizione contenuta nell'art. 4, che istituisce presso la Giunta regionale un *“Tavolo di coordinamento”*, con l'obiettivo di raccogliere informazioni sulle iniziative in tema di prevenzione e contrasto del bullismo e del cyberbullismo, al fine di creare una sinergia tra tutti i soggetti che in ambito regionale svolgono tali attività, rende ancor più evidenti gli aspetti di incostituzionalità della legge in commento.

È indubbio che tra i soggetti titolari di compiti di prevenzione e contrasto del bullismo (con specifico riguardo ai profili penali) vi siano gli appartenenti alle Forze di polizia, che, peraltro - secondo quanto previsto dal comma 2 dell'art. 4 - sono componenti, seppure in via facoltativa, del menzionato Tavolo di coordinamento; l'acquisizione di informazioni sull'attività di ordine pubblico espletata dai suddetti organi trascende, all'evidenza, le finalità di carattere sociale ed educativo che, al contrario, dovrebbero essere sottese all'intervento del legislatore regionale in materia, per quanto di competenza.

Al contrario, la cennata norma conferisce alla Regione il generale potere di promuovere, attraverso il menzionato Tavolo, *“il coordinamento”* tra i vari soggetti preposti all'attività di prevenzione e contrasto del bullismo, senza specificazione alcuna in merito alla natura delle informazioni acquisite, che ben potrebbero riguardare i profili penali e l'attività di polizia in ordine alla prevenzione e alla repressione dei reati sussumibili nel fenomeno del bullismo.

Alla luce di tali considerazioni, l'ampia formulazione delle norme regionali sopra indicate, che non esplicita in maniera chiara che l'avversione regionale alle condotte riconducibili al bullismo e al cyberbullismo è volta esclusivamente a finalità di carattere sociale ed

educativo, invade la competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, in violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera h), della Costituzione.

La legge regionale indicata in epigrafe, che detta norme per la prevenzione e il contrasto del fenomeno del bullismo e del cyberbullismo, presenta, pertanto, aspetti di illegittimità costituzionale in quanto le disposizioni di seguito indicate eccedono dalle competenze attribuite alla Regione, andando ad invadere la competenza esclusiva dello Stato in materia di «ordine pubblico e sicurezza» che, come è noto, attiene alla prevenzione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso quale «complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge la civile convivenza nella comunità nazionale» (cfr., ex multis, Corte cost., 5 giugno 2013, n. 118; 9 febbraio 2011, n. 35)

Tanto premesso, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, come in epigrafe rappresentata, difesa e domiciliata, chiede l'accoglimento delle seguenti

### CONCLUSIONI

piaccia all'Ecc.ma Corte Costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, comma 1, e 4 della legge della regione Umbria 9 maggio 2018, n. 4, pubblicata nel BUR n. 20 del 16 maggio 2018, recante «Disciplina degli interventi regionali per la prevenzione e il contrasto del fenomeno del bullismo e del cyberbullismo - Modificazioni a leggi regionali».

Con ogni conseguente statuizione.

Si deposita la determinazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 5 luglio 2018.

Roma, 10 luglio 2018

Copia conforme all'originale per la pubblicazione del Bollettino Ufficiale della Regione UMBRIA

Roma, 20 LUG 2018

IL CANCELLIERE



Vincenzo Nunziata  
Avvocato dello Stato

Andrea Fedeli  
Avvocato dello Stato