# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **81/2017** (ECLI:IT:COST:2017:81)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **GROSSI** - Redattore: **BARBERA**
Udienza Pubblica del **21/03/2017**; Decisione del **21/03/2017**
Deposito del **13/04/2017**; Pubblicazione in G. U. **19/04/2017**
Norme impugnate: Art. 12, c. 1°, 2°, 3° e 4°, della legge della Regione Veneto 23/02/2016, n. 7.
Massime: **39513 39514 39515 39516 39517 39518 39519 39520 39521**
Atti decisi: **ric. 26/2016**

## SENTENZA N. 81

## ANNO 2017

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici : Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 12, commi 1, 2, 3 e 4, della legge della Regione Veneto 23 febbraio 2016, n. 7 (Legge di stabilità regionale 2016), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 26-28 aprile 2016, depositato in cancelleria il 28 aprile 2016 ed iscritto al n. 26 del registro ricorsi 2016.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 21 marzo 2017 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi l'avvocato dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Ezio Zanon e Andrea Manzi per la Regione Veneto.

*Ritenuto in fatto*

1.– Con ricorso notificato il 26-28 aprile 2016, depositato il 28 aprile 2016 ed iscritto al n. 26 del registro ricorsi 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettere g), h) ed l), della Costituzione, l'art. 12, commi 1, 2, 3 e 4, della legge della Regione Veneto 23 febbraio 2016, n. 7 (Legge di stabilità regionale 2016).

2.– Il citato art. 12, al comma 1, stabilisce: «La Regione del Veneto al fine di dare sostegno ai cittadini residenti nel territorio veneto da almeno quindici anni colpiti da criminalità, istituisce un apposito fondo regionale denominato "Fondo regionale per il patrocinio legale gratuito a sostegno dei cittadini veneti colpiti dalla criminalità"». Il successivo comma 2 dispone che detto fondo «è destinato ad assicurare il patrocinio a spese della Regione nei procedimenti penali per la difesa dei cittadini residenti in Veneto da almeno quindici anni che, vittime di un delitto contro il patrimonio o contro la persona, siano 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».

2.1.– Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, detti commi prevedono «il riconoscimento del beneficio economico del gratuito patrocinio» in favore delle vittime di determinati delitti, a prescindere dal reddito, in relazione al giudizio penale eventualmente promosso nei loro confronti, avente ad oggetto i reati alle stesse contestate, qualora abbiano reagito per difendersi dall'aggressione subita. La norma, da un canto, potrebbe «incoraggiare la c.d. "ragion fattasi"»; dall'altro, potrebbe costituire un deterrente per gli autori dei reati contro il patrimonio o contro la persona. La disposizione realizzerebbe dunque una scelta di politica criminale, che «spetta allo Stato perché attiene all'equilibrio dei rapporti sociali, all'ordine pubblico e alla sicurezza nazionale, cioè ad un bilanciamento di interessi di competenza statale», con conseguente lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.

La giurisprudenza costituzionale ha, infatti, affermato che spetta allo Stato adottare le misure «relative alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso quest'ultimo quale complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale» (sono richiamate le sentenze n. 118 del 2013, n. 35 del 2011, n. 226 del 2010, n. 50 del 2008, n. 222 del 2006, n. 428 del 2004, n. 407 del 2002).

2.1.1.– L'impugnato art. 12, commi 1 e 2, si porrebbe, inoltre, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dato che la possibilità di fruire del gratuito patrocinio inciderebbe sull'ordinamento e sul processo penale: in primo luogo, in quanto tale beneficio è accordato, di regola, dallo Stato, per favorire la difesa dei non abbienti; in secondo luogo, perché incrementerebbe la possibilità «di investire risorse in indagini difensive e consulenze di parte».

La disposizione influirebbe anche «sulla repressione dei reati attraverso il processo penale e quindi sulla materia dell'ordinamento penale». Essa infatti «obiettivamente rimuove un ostacolo economico all'autodifesa e quindi incide sostanzialmente sulla prevenzione e repressione degli eccessi colposi di legittima difesa». Inoltre, agevolando «obiettivamente

l'autodifesa, finisce per accrescere il peso di quest'ultima, che deve essere sempre eccezionale e marginale, rispetto all'intervento dell'Autorità giudiziaria e della polizia giudiziaria, nella attività preventiva e repressiva dei reati», realizzando un bilanciamento di interessi, riservato alla competenza esclusiva dello Stato.

2.1.2.– I commi in esame violerebbero, infine, il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), nella parte in cui attribuiscono il beneficio in esame ai soli cittadini residenti in Veneto da almeno quindici anni. La finalità della norma sarebbe infatti di garantire una provvidenza, che dovrebbe essere ragionevolmente riconosciuta a tutti coloro i quali versano nella situazione prevista dalla stessa, indipendentemente dal tempo dal quale risiedono nella Regione Veneto ed anche dalla stessa residenza in quest'ultima.

La considerazione che ratio della misura è la «particolare meritevolezza di tutela riconosciuta agli autori/vittime dei reati in questione, considerati un problema specifico della realtà del Veneto», indurrebbe a ritenere che la residenza (e la durata della stessa) sia un elemento privo di un «collegamento obiettivo» con la finalità della norma e, appunto per questo, integrerebbe un «criterio del tutto arbitrario di selezione dei destinatari» del beneficio.

2.2.– L'impugnato art. 12, comma 3, dispone: «La Regione del Veneto, al fine di tutelare gli addetti delle Polizie locali e delle Forze dell'ordine operanti sul territorio, istituisce, altresì, un apposito fondo regionale denominato "Fondo regionale per il patrocinio legale ed il sostegno alle spese mediche degli addetti delle Polizie locali e delle Forze dell'ordine"». Il successivo comma 4 prevede che detto fondo «è destinato alla stipula di apposite convenzioni volte a garantire: a) l'anticipo delle spese mediche, e il ristoro di eventuali quote non rimborsate da assicurazioni o risarcimenti, derivanti da cure effettuate presso il sistema sanitario regionale dagli addetti delle Polizie locali e delle Forze dell'ordine operanti nel territorio regionale che siano rimasti feriti sul campo durante azioni di prevenzione e di contrasto della criminalità rientranti nelle proprie funzioni; b) il patrocinio legale gratuito agli addetti delle Polizie locali e delle Forze dell'ordine operanti nel territorio regionale che risultino destinatari di procedimenti legali per scelte intraprese durante azioni di prevenzione e di contrasto della criminalità rientranti nelle proprie funzioni».

2.2.1.– Secondo il ricorrente, tali commi violerebbero l'art. 3 Cost., poiché realizzerebbero «una ingiustificata disparità di trattamento tra il personale statale di identico grado o qualifica, che opera in un diverso ambito territoriale» (art. 16 della legge 1° aprile 1981, n. 121, recante «Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza»). La giurisprudenza costituzionale in tema di perequazione del trattamento economico delle Forze di Polizia ha, infatti, enunciato il «principio di equiparazione secondo l'omogeneità di funzione» (sentenza n. 455 del 1993), sottolineando che devono essere armonizzati i trattamenti previsti per le diverse forze di polizia «nella prospettiva della omogeneizzazione complessiva attuata in un sistema a regime» (sentenza n. 451 del 2000), con conseguente illegittimità della differenziazione del trattamento economico effettuata su base «puramente territoriale».

2.2.2.– I commi in esame violerebbero, altresì, l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., poiché si porrebbero in contrasto con le norme statali in tema di disciplina della contrattazione collettiva e della rappresentatività sindacale, contenuta nel Titolo III del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che riserva «in via esclusiva al contratto collettivo la determinazione di qualsiasi trattamento economico» dei dipendenti pubblici, con conseguente lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'ordinamento civile e dei rapporti di diritto privato suscettibili di regolamentazione esclusivamente mediante contratti collettivi.

2.2.3.– Inoltre, considerata la «netta separazione fra Polizie locali, che fanno parte del comparto Enti Locali e Polizie statali, inserite con le Forze Armate nell'apposito Comparto

Sicurezza-Difesa e la loro dipendenza ordinamentale dalle strutture centrali, la Regione Veneto non ha alcuna potestà legislativa che possa giustificare l'elargizione di benefici al personale delle polizie statali che si trova totalmente al di fuori della competenza regionale», con conseguente violazione anche dell'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost.

Tale parametro costituzionale sarebbe altresì leso, poiché la tutela legale delle Forze di polizia costituisce oggetto dell'art. 32 della legge 22 maggio 1975, n. 152 (Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico) e dell'art. 18 del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67 (Disposizioni urgenti per favorire l'occupazione), convertito con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1997, n. 135. Quest'ultima norma costituirebbe la disposizione di carattere generale in tema di benefici in favore dei dipendenti delle amministrazioni statali coinvolti in procedimenti giudiziari per causa di servizio. Il rimborso delle spese legali è subordinato a determinati requisiti, oggetto di valutazione da parte dell'Amministrazione di appartenenza del dipendente, in un procedimento diretto a verificare la «assenza di conflitto con l'interesse generale». I commi 3 e 4 della norma in esame violerebbero, quindi, la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato».

3.– Nel giudizio si è costituita la Regione Veneto, in persona del Presidente pro tempore, chiedendo che le censure siano dichiarate inammissibili o comunque infondate.

3.1.– Ad avviso della resistente, la censura con la quale il ricorrente sostiene che l'impugnato art. 12, commi 1 e 2, «può tendere ad incoraggiare la c.d. "ragion fattasi"», alludendo in tal modo ai reati degli artt. 392 e 393 del codice penale, sarebbe ipotetica, dubitativa e, comunque, erronea. Queste due ultime norme prevedono infatti quale elemento costitutivo di detti reati la circostanza che il soggetto agente versi nella condizione di «poter ricorrere al giudice», situazione diversa da quella contemplata dalla disposizione censurata, la quale ha riguardo all'art. 52 di detto codice.

La prospettazione secondo cui la provvidenza potrebbe costituire motivo determinante dell'azione difensiva della vittima del reato sarebbe invece contraria «agli esiti della scienza psicologica e del comune sentire». La reazione difensiva sarebbe infatti determinata da ragioni di tutela dei beni della vita e dell'incolumità propria o dei familiari, che avrebbero carattere assorbente rispetto ad ogni altra considerazione. Indimostrata e congetturale sarebbe, inoltre, l'argomentazione diretta a sostenere che la misura potrebbe costituire «un deterrente per gli autori dei reati» presupposti, con conseguente inammissibilità delle censure, che denunciano una lesione delle competenze dello Stato «meramente ipotetica e virtuale», restando escluso che la norma realizzi scelte di «politica criminale».

3.1.1.– La materia «ordine pubblico e sicurezza» dovrebbe poi essere identificata avendo riguardo alla nozione offerta dall'art. 159 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), e dalla giurisprudenza costituzionale, secondo cui gli «interessi pubblici primari» contemplati da detta disposizione sono esclusivamente «gli interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile» (sono richiamate le sentenze n. 290 del 2001, n. 218 del 1998). Tale nozione comprenderebbe esclusivamente la «adozione delle misure relative alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso quest'ultimo quale complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale» (sentenza n. 118 del 2013, con rinvio a sentenza n. 35 del 2011).

Pertanto, per stabilire se una norma sia riconducibile a detta materia occorrerebbe avere riguardo al contenuto sostanziale, non «agli effetti funzionali dalla stessa ingenerati». La disposizione impugnata non inciderebbe sulla disciplina sanzionatoria, non introdurrebbe una causa di giustificazione e neanche stabilisce «agevolazioni in rito per gli indagati e gli imputati di tali reati»; dunque, non influisce sulle politiche preventive o repressive di sicurezza o di

ordine pubblico. Peraltro, questa Corte ha affermato che le Regioni, mediante misure comprese nelle proprie attribuzioni, possono cooperare al perseguimento di interessi inerenti la sicurezza (sentenza n. 35 del 2012). La norma in esame perseguirebbe esclusivamente finalità di solidarietà sociale, realizzando una misura di sostegno «a favore di situazioni di evidente disagio», in coerenza con le attribuzioni oggetto dell'art. 159 del d.lgs. n. 112 del 1998, benché nella specie non si verta nell'ambito dei compiti della polizia amministrativa locale.

3.1.2.– Secondo la resistente, gli argomenti svolto a conforto della censura riferita all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. desterebbero «semplicemente sconcerto» e la stessa sarebbe inammissibile, perché non argomentata. Inoltre, non sarebbe «intellegibile il riferimento e il confronto tra la disposizione regionale e le norme statali relative al gratuito patrocinio», che rinviene fondamento nell'art. 24 Cost.

3.1.3.– Relativamente alla denunciata lesione dell'art. 3 Cost., la Regione Veneto deduce che questa Corte ritiene legittime discipline differenziate dell'accesso a prestazioni eccedenti i limiti dell'essenziale, se conformi al principio di ragionevolezza (sentenze n. 4 del 2013 e n. 432 del 2005). Il requisito della residenza nel territorio regionale da almeno quindici anni sarebbe giustificato dall'esigenza di tenere conto dell'esiguità delle risorse disponibili e di prevedere un contributo che costituisca un valido aiuto, evitando «una vana elargizione a pioggia» di somme inidonee allo scopo avuto di mira.

A suo avviso, detto requisito «costituisce anche un criterio che ricomprende un favore verso le persone anziane o le famiglie, ovvero gli insediamenti residenziali dove l'esigenza di protezione della propria sicurezza personale, della famiglia, del complesso dei beni acquistati con anni di lavoro e di risparmio è maggiore». Pertanto, «sarebbe irragionevole che il soggetto con residenza precaria o mutevole, senza particolari legami con affetti familiari o con il territorio» possa godere del beneficio e, quindi, la norma sarebbe ispirata ad un «criterio differenziale dettato da ragioni concrete e giustificate».

3.2.– Secondo la resistente, le censure aventi ad oggetto il citato art. 12, commi 3 e 4, «sembrano nuovamente fraintendere la natura di mera provvidenza economica» dei benefici dalla stessa previsti e trascurano che gli stessi sono subordinati alla «stipula di apposite convenzioni». Il legislatore regionale non avrebbe inteso disciplinare istituti sostanziali concernenti il trattamento economico degli appartenenti alle Forze di polizia e neppure influire sulla regolamentazione della contrattazione collettiva. Finalità della norma in esame sarebbe quella di «fornire a favore dello Stato una "provvista" cui attingere in relazione a determinate fattispecie aventi particolare rilievo sociale», nell'ambito delle disposizioni degli ordinamenti delle stesse e subordinatamente alla volontà dei competenti organi dello Stato.

Il beneficio in esame non darebbe luogo a «forme di privilegio». La disposizione censurata stabilisce, infatti, «agevolazioni su diritti già riconosciuti, dato che le norme statali: prevedono «la cura dei malati a carico del Servizio sanitario nazionale e forme assistenziali concorrenti per i lavoratori vittime di incidenti per causa di servizio»; disciplinano (e limitano) «l'accesso al rimborso delle spese a favore dei dipendenti che sono sottoposti a giudizio a causa dell'espletamento del proprio servizio».

Infine, neppure sarebbe stato introdotto un regime differenziato a favore degli appartenenti alle Forze di polizia. La norma impugnata avrebbe soltanto previsto alcune agevolazioni a favore dei corpi che presidiano l'ordine pubblico, «che si intendono convenzionare con la regione, per i servizi sanitari da questa offerti, o per facilitare il rimborso delle spese legali», con conseguente infondatezza della censura riferita all'art. 3 Cost.

*Considerato in diritto*

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettere g), h) ed l), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, commi 1, 2, 3 e 4, della legge della Regione Veneto 23 febbraio 2016, n. 7 (Legge di stabilità regionale 2016).

2.– L'impugnato art. 12, commi 1 e 2, ha istituito il «Fondo regionale per il patrocinio legale gratuito a sostegno dei cittadini veneti colpiti dalla criminalità», destinato ad assicurare il patrocinio a spese della Regione nei procedimenti penali per la difesa dei cittadini residenti in Veneto da almeno quindici anni che, vittime di un delitto contro il patrimonio o contro la persona, siano stati 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.

2.1.– Secondo il ricorrente, detti commi violerebbero la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordine pubblico e sicurezza» (art. 117, secondo comma, lettera h, Cost.). La previsione del «gratuito patrocinio», a prescindere dal reddito, a suo avviso, da un canto, potrebbe «incoraggiare la c.d. "ragion fattasi"»; dall'altro, costituirebbe un deterrente nei confronti degli autori dei reati contro il patrimonio o contro la persona e, quindi, realizzerebbe una scelta di politica criminale, che spetta allo Stato.

L'ampliamento dei casi in cui è possibile fruire del gratuito patrocinio (oggetto di previsione da parte delle norme statali) si porrebbe, inoltre, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., incidendo sulla disciplina del processo penale; ciò anche perché incrementerebbe la possibilità «di investire risorse in indagini difensive e consulenze di parte». I primi due commi della norma impugnata influirebbero anche, «sul piano sostanziale, sulla repressione dei reati» e sulla materia «ordinamento penale», poiché agevolano l'autodifesa, attuando un bilanciamento di interessi, di competenza esclusiva dello Stato.

Sarebbe, infine, leso l'art. 3 Cost., in quanto la previsione del patrocinio a spese della Regione in favore dei soli cittadini residenti nella stessa da almeno quindici anni costituirebbe un «criterio del tutto arbitrario di selezione dei destinatari» del beneficio.

3.– In via preliminare, va osservato che la Regione ha eccepito l'inammissibilità della questione, deducendo che gli argomenti svolti a conforto delle censure non chiarirebbero «in che modo l'istituzione di un fondo per il patrocinio gratuito» inciderebbe sulle richiamate materie di competenza esclusiva dello Stato. La prospettazione svolta dal ricorrente sarebbe, inoltre, «pretestuosa» e non sarebbe comprensibile «il riferimento e il confronto tra la disposizione regionale e le norme statali relative al gratuito patrocinio», in relazione al quale rileverebbe peraltro il parametro dell'art. 24 Cost.

L'eccezione non è fondata.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, il ricorso in via principale deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, indicando le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della stessa, e deve contenere una sia pure sintetica argomentazione di merito a sostegno delle censure (tra le più recenti, sentenze n. 282, n. 273 e n. 265 del 2016). Nella specie, tali requisiti risultano soddisfatti; la resistente ha, in realtà, contestato congruità e correttezza degli argomenti addotti a conforto dell'impugnazione, profili che ineriscono entrambi alla fondatezza, non all'ammissibilità della questione.

4.– Nel merito la questione è fondata.

4.1.– Le censure che denunciano la violazione del riparto delle competenze legislative tra

Stato e Regione hanno carattere 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). Questa Corte ritiene inoltre – per economia di giudizio, e facendo ricorso al proprio potere di decidere l'ordine delle questioni da affrontare, eventualmente dichiarando assorbite le altre (sentenza n. 98 del 2013) – di dovere esaminare anzitutto l'eccepita lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

4.1.1.– Lo scrutinio delle censure implica, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, l'individuazione dell'ambito materiale al quale va ascritta la disposizione impugnata, tenendo conto della sua ratio, della finalità del contenuto e dell'oggetto della disciplina (ex plurimis, sentenze n. 32 del 2017, n. 287 e n. 175 del 2016).

Al riguardo, va osservato che il contenuto precettivo dell'impugnato art. 12, commi 1 e 2, coincide, nei profili qui rilevanti, con quello di una norma regionale (art. 1, comma 3, lettera h, della legge della Regione Puglia 4 dicembre 2009, n. 32, recante «Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia») dichiarata costituzionalmente illegittima da questa Corte con la sentenza n. 299 del 2010.

Tale pronuncia ha affermato che detta norma, prevedendo, nei casi dalla stessa indicati, un intervento di sostegno economico, allo scopo di «garantire la tutela legale» e «l'effettività del diritto di difesa», concerneva aspetti riconducibili all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. Inoltre, ha sottolineato che la disciplina del diritto di difesa (anche dei non abbienti) costituisce oggetto delle norme statali, le quali lo contemplano «in riferimento al processo penale, civile, amministrativo, contabile e tributario e negli affari di volontaria giurisdizione» ed ha escluso la riconducibilità della norma ad ambiti materiali di competenza regionale.

È, infatti, il codice di rito penale che stabilisce l'obbligatorietà della difesa tecnica nel relativo processo, prevedendo, in mancanza della designazione di un difensore di fiducia, la nomina di un difensore d'ufficio e l'obbligo della parte di retribuirlo, qualora difettino le condizioni per accedere al gratuito patrocinio (art. 369-bis, del codice di procedura penale). Quest'ultimo costituisce poi oggetto delle norme statali (in particolare, degli artt. 74 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante il «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia»), anche con riguardo alla persona offesa dal reato; per quest'ultima, le stesse prevedono, in relazione a determinati reati, il patrocinio gratuito anche in deroga dei limiti di reddito espressamente stabiliti (art. 76, comma 4-ter, del d.P.R. n. 115 del 2002).

Inoltre, questa Corte ha approfondito e compiutamente identificato finalità e contenuto della regolamentazione in tema di gratuito patrocinio (sentenza n. 237 del 2015), evidenziandone appunto l'inerenza alla disciplina del processo.

In definitiva, il censurato art. 12, commi 1 e 2, è costituzionalmente illegittimo, poiché interviene sulla disciplina del patrocinio nel processo penale e del diritto di difesa; conseguentemente, incide su di un ambito materiale riservato dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, non risultando la misura riconducibile ad attribuzioni della Regione.

4.1.2.– Restano assorbite le ulteriori censure di illegittimità costituzionale.

5.– Il ricorrente ha, altresì, impugnato l'art. 12, commi 3 e 4, della legge della Regione Veneto n. 7 del 2016. Il comma 3 ha istituito il «Fondo regionale per il patrocinio legale ed il sostegno alle spese mediche degli addetti delle Polizie locali e delle Forze dell'ordine». Il comma 4 dispone che tale fondo è destinato alla stipula di convenzioni volte a garantire: «a) l'anticipo delle spese mediche, e il ristoro di eventuali quote non rimborsate da assicurazioni o risarcimenti, derivanti da cure effettuate presso il sistema sanitario regionale dagli addetti

delle Polizie locali e delle Forze dell'ordine operanti nel territorio regionale che siano rimasti feriti sul campo durante azioni di prevenzione e di contrasto della criminalità rientranti nelle proprie funzioni; b) il patrocinio legale gratuito agli addetti delle Polizie locali e delle Forze dell'ordine operanti nel territorio regionale che risultino destinatari di procedimenti legali per scelte intraprese durante azioni di prevenzione e di contrasto della criminalità rientranti nelle proprie funzioni».

5.1.– Secondo il ricorrente, detta norma violerebbe l'art. 3 Cost., poiché realizzerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento tra il personale statale che opera in differenti regioni, determinando un'illegittima differenziazione del trattamento economico su base «puramente territoriale».

La norma recherebbe poi vulnus all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., perché si pone in contrasto con le norme statali in tema di disciplina della contrattazione collettiva e della rappresentatività sindacale, stabilita dal Titolo III del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che riserva «in via esclusiva al contratto collettivo la determinazione di qualsiasi trattamento economico» dei dipendenti pubblici. Questo parametro sarebbe leso anche in quanto le Forze di polizia (salvo la polizia locale) sono caratterizzate dalla «dipendenza ordinamentale dalle strutture centrali».

Sarebbe violato, infine, l'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., dal momento che la Regione Veneto è priva di competenze che le permettano di elargire «benefici al personale delle polizie statali». La tutela del personale delle Forze di polizia costituisce, inoltre, oggetto delle norme statali, le quali subordinano il rimborso delle spese legali a requisiti soggettivi ed oggettivi che vanno accertati e valutati dall'Amministrazione di appartenenza, con conseguente lesione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato».

6.– La questione è fondata.

6.1.– Relativamente alla parte in cui la norma in esame concerne gli addetti alle Polizie locali, occorre ricordare che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, per effetto della privatizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, la regolamentazione dello stesso concerne una materia attinente all'ordinamento civile, attratta nella competenza esclusiva dello Stato. La disciplina del rapporto di lavoro è infatti contraddistinta dal concorso della fonte legislativa statale (le previsioni imperative del d.lgs. n. 165 del 2001) e della contrattazione collettiva (art. 2 del d.lgs. n. 165 del 2001), «alla quale, in forza della legge statale, è attribuita una potestà regolamentare di ampia latitudine» (tra le più recenti, sentenza n. 175 del 2016; nello stesso senso, sentenza n. 180 del 2015).

Il «patrocinio legale gratuito» del personale degli enti locali, per fatti ed atti connessi all'espletamento del servizio ed all'adempimento dei compiti d'ufficio, in procedimenti di responsabilità civile o penale, costituisce un aspetto del rapporto di lavoro che, da data non recente (vedi l'art. 16 del decreto del Presidente della Repubblica 1° giugno 1979, n. 191, recante «Disciplina del rapporto di lavoro del personale degli enti locali», successivamente abrogato), ha costituito oggetto di espressa regolamentazione. Tale patrocinio è disciplinato dai contratti collettivi nazionali di lavoro del comparto Regioni ed autonomie locali – sia per i non dirigenti (art. 28 del Contratto collettivo nazionale di lavoro per il personale del comparto delle Regioni e delle autonomie locali del 14 settembre 2000), sia per i dirigenti (art. 12 del Contratto collettivo nazionale di lavoro dell'area della dirigenza del comparto delle Regioni e delle autonomie locali del 12 febbraio 2002) –, i quali stabiliscono presupposti e modalità dell'assunzione dell'onere delle spese di difesa a carico degli enti alle cui dipendenze è prestata l'attività lavorativa.

La sicura inerenza di detto patrocinio alla regolamentazione del rapporto di lavoro impone dunque di affermare che la norma impugnata reca prescrizioni concernenti la materia «ordinamento civile».

Ad identica conclusione deve pervenirsi quanto alla previsione dell'anticipo delle spese mediche e del ristoro di quote non rimborsate da assicurazioni o risarcimenti, in favore degli addetti delle polizie locali, rimasti feriti durante azioni di prevenzione e di contrasto della criminalità rientranti nelle proprie funzioni. In questa parte, la norma in esame interviene parimenti su un profilo concernente il rapporto di lavoro. I contratti collettivi nazionali di lavoro del pertinente comparto, proprio per questo, regolamentano infatti la copertura assicurativa per il personale della polizia locale, anche in considerazione della specificità delle mansioni (vedi il Capo III del Titolo III del Contratto collettivo nazionale di lavoro per il personale del comparto delle Regioni e delle autonomie locali del 22 gennaio 2004). La disposizione prevede inoltre, sostanzialmente, un'indennità aggiuntiva rispetto all'ordinario trattamento economico, profilo anche questo sottratto alla competenza del legislatore regionale (sulle indennità, in genere, tra le altre, sentenza n. 19 del 2013).

La norma in esame è dunque costituzionalmente illegittima, poiché viola la sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.).

6.2.– Volgendo l'attenzione all'impugnato art. 12, commi 3 e 4, nella parte concernente gli addetti «delle Forze dell'ordine operanti nel territorio regionale», con tale sintagma il legislatore regionale, tenuto anche conto del riferimento alle «azioni di prevenzione e di contrasto della criminalità» poste in essere dagli stessi nello svolgimento dei propri compiti, ha evidentemente avuto riguardo agli appartenenti alla Polizia di Stato, all'Arma dei carabinieri (nella quale è stato assorbito il Corpo forestale dello Stato, a far data dal 1° gennaio 2017, in virtù degli artt. 7 e seguenti del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177, recante «Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a, della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche»), alla Guardia di finanza ed alla Polizia penitenziaria.

Il personale di tali corpi di polizia è alle dipendenze dello Stato, peraltro in regime di diritto pubblico (art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001). La disposizione regionale in esame interviene altresì su profili del rapporto lavoro dello stesso, che costituiscono oggetto delle norme statali. Queste ultime, nel regolamentarlo, disciplinano infatti il rimborso delle spese legali relative a giudizi per responsabilità penale (oltre che civile ed amministrativa) per fatti compiuti in servizio, anche relativi all'uso delle armi o di altro mezzo di coazione fisica (con limitato riguardo a quelle di più immediato riferimento: art. 32 della legge 22 maggio 1975, n. 152, recante «Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico», art. 18 del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, recante «Disposizioni urgenti per favorire l'occupazione», convertito con modificazioni dalla legge 23 maggio 1997, n. 135).

Le norme statali disciplinano, inoltre, anche l'aspetto relativo alle spese di cura sostenute dal personale delle Forze di polizia, conseguenti a ferite o lesioni riportate nell'espletamento dei servizi di polizia, riconosciute dipendenti da causa di servizio (per tutte, art. 1, comma 555, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007»).

L'impugnato art. 12, commi 3 e 4, prevedendo in favore degli addetti delle Forze dell'ordine (che fanno parte del personale alle dipendenze dello Stato) il «patrocinio legale gratuito» ed il rimborso delle spese di cura (nelle situazioni dallo stesso contemplate), ha invaso la competenza legislativa dello Stato nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato» (art. 117, secondo comma, lettera g, Cost.), oltre che in quella

«ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.) ed è, quindi, costituzionalmente illegittimo. Peraltro, per dette considerazioni, neanche rileva, come eccepito dalla resistente, la previsione dell'utilizzazione del fondo mediante la «stipula di apposite convenzioni»: prescindendo dalla mancanza di indicazioni in ordine alle modalità ed ai soggetti delle stesse, va osservato che l'ipotetica, eventuale (e non precisata) collaborazione con gli organi statali appare disciplinata unilateralmente, così da risultare comunque lesiva delle competenze statali (al riguardo, vedi anche le sentenze n. 10 del 2008 e n. 114 del 2009).

6.3.– Restano assorbite le ulteriori censure di illegittimità costituzionale.

7.– I commi 1, 2 3 e 4 dell'art. 12 della legge della Regione Veneto n. 7 del 2016 sono avvinti da un inscindibile legame con quelli ulteriori (5, 6 e 7) di tale disposizione; questi ultimi non hanno infatti una propria autonomia precettiva, poiché dettano prescrizioni strumentali a rendere applicabili i commi impugnati e giudicati illegittimi.

Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale in via consequenziale dei commi 5, 6 e 7 dell'art. 12 della legge della Regione Veneto n. 7 del 2016 (sulla declaratoria di illegittimità costituzionale in via consequenziale nei giudizi in via principale, per tutte, sentenza n. 185 del 2016).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, commi 1, 2, 3 e 4, della legge della Regione Veneto 23 febbraio 2016, n. 7 (Legge di stabilità regionale 2016);

2) dichiara, in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, commi 5, 6 e 7, della legge della Regione Veneto n. 7 del 2016.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 marzo 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Augusto Antonio BARBERA, Redattore

Carmelinda MORANO, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 aprile 2017.

Il Cancelliere

F.to: Carmelinda MORANO

*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.*