

Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri alla Corte Costituzionale per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 12, commi 1 e 2, commi 3 e 4 della legge della Regione Veneto 23 aprile 2016, n. 7 "Legge di stabilità regionale 2016", pubblicata nel BUR n. 18 del 26 febbraio 2016.

Pubblicazione disposta dal Presidente della Corte costituzionale a norma dell'art. 20 delle Norme integrative per i giudizi davanti la Corte costituzionale.

AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO
ECC.MA CORTE COSTITUZIONALE

Ricorso n. 26
depositato il **28 aprile 2016**

del **Presidente del Consiglio dei Ministri**, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso cui è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12

contro

Regione Veneto in persona del Presidente della Giunta Regionale pro tempore **per la declaratoria**

di illegittimità costituzionale dell'art. 12, commi 1 e 2, commi 3 e 4 della legge della Regione Veneto n. 7 del 23 aprile 2016 pubblicata sul B.U.R. n. 18 del 26 febbraio 2016 "Legge di stabilità regionale 2016".

La legge n. 7 del 23 febbraio 2016 della Regione Veneto reca le disposizioni della "Legge di stabilità regionale 2016".

In particolare l'art. 12 rubricato "Istituzione del fondo regionale per il patrocinio legale gratuito a sostegno dei cittadini veneti colpiti dalla criminalità e del fondo regionale per il patrocinio legale ed il sostegno alle spese mediche degli addetti delle Polizie locali e delle Forze dell'ordine" ai commi 1 e 2, e ai commi 3 e 4 dispone:

1. 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".
2. Il fondo di cui al comma 1 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 di beni, da un pericolo attuale di un'offesa ingiusta.
3. 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".
4. Il fondo di cui al comma 3 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.

La disposizione dell'art. 12, commi 1 e 2, e commi 3 e 4 della legge regionale n. 7/2016 sopra riportata appare costituzionalmente illegittima, sotto i profili che verranno ora evidenziati, e pertanto il Governo - giusta delibera del Consiglio dei Ministri del 22 aprile 2016 (che per estratto autentico si produce) ai sensi dell'art. 127 Cost. la impugna con il presente ricorso per i seguenti

MOTIVI

Violazione dell'art. 117, comma 2 lettera h), lettera l) e dell'art. 3 della Costituzione.

L'art. 12 della legge regionale n. 7/2016, ai commi 1 e 2, prevede l'istituzione di un fondo regionale, a spese della Regione, per il patrocinio gratuito a favore dei cittadini residenti nel territorio veneto da almeno quindici anni, vittime di un delitto contro il patrimonio o contro la persona e accusati di eccesso colposo di legittima difesa o di omicidio colposo, per aver tentato di difendere sé stessi, la propria attività, la famiglia o i beni, da un pericolo attuale di una offesa ingiusta.

La disposizione in esame riguarda la condotta di un cittadino che sia allo stesso tempo vittima di un reato, avendo subito l'aggressione al proprio patrimonio o alla propria persona, e autore di un reato, in quanto colpevole di eccesso colposo in legittima difesa o di omicidio colposo, per aver tentato di difendere sé stesso o la propria famiglia o i beni da una offesa ingiusta.

Per tali cittadini, residenti in Veneto da oltre quindici anni, la Regione prevede l'istituzione del fondo per il gratuito patrocinio.

La disposizione regionale in esame prevede in tali casi il riconoscimento del beneficio economico del gratuito patrocinio, in quanto secondo la Regione la circostanza che l'autore del reato sia vittima di un delitto dal quale si difende può giustificare l'intervento di favore che prescinde dal reddito (come è noto il gratuito patrocinio viene accordato, ex art. 24 comma 3 Cost. dallo Stato a favore dei non abbienti per consentire la tutela sostanziale al diritto di agire e difendersi in giudizio, fornendo i mezzi per difendersi davanti a ogni giurisdizione).

Il riconoscimento del gratuito patrocinio alle vittime dei reati contro la persona o contro il patrimonio, i quali, per difendersi commettono il reato di omicidio colposo o agiscono in eccesso colposo di legittima difesa, può tendere ad incoraggiare la c.d. "ragion fattasi".

Peraltro parimenti può costituire un deterrente per gli autori dei reati i quali sono a conoscenza che le vittime possono reagire e farsi giustizia, agevolati dalla previsione di potere usufruire in tali casi del beneficio del gratuito patrocinio.

Tali valutazioni come è evidente riguardano scelte di politica criminale in quanto si configura un intervento di favore (gratuito patrocinio) a vantaggio di chi è autore di una condotta illecita commessa a titolo di omicidio colposo o per aver agito al di fuori della scriminante della legittima difesa.

Si tratta all'evidenza una scelta legislativa 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 in base all'art. 117, comma 2, lett. h) che riserva alla potestà legislativa statale la materia dell'ordine pubblico e della sicurezza.

E' infatti lo Stato che deve valutare l'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 " (ex plurimis, Corte Cost sentenza n. 35/2011, sent. n. 118/2013).

In tal senso anche la sent. n. 35/2013 ove si legge: " questa Corte ha ripetutamente affermato che l'ordine pubblico e la sicurezza, ai fini del riparto della competenza legislativa, hanno per oggetto le "misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico" (sentenza n. 407 del 2002; sentenze n. 35 del 2011, n. 226 del 2010, n. 50 del 2008, n. 222 del 2006, n. 428 del 2004).".

Sotto tale profilo la disposizione regionale si pone pertanto in primo luogo in contrasto con l'articolo 117, comma secondo, lett. h), Cost.

2. La disposizione viola anche l'art. 117, comma 2, lettera l) in quanto attiene alla materia dell'ordinamento e del processo penale, di competenza legislativa statale.

La possibilità di usufruire del gratuito patrocinio incide sull'ordinamento e sul processo penale perché di norma il beneficio è accordato dallo Stato per favorire la difesa dei non abbienti e porli in condizione di potersi difendere davanti ad ogni giurisdizione.

Nella ipotesi disciplinata dalla norma regionale si agevolano le possibilità difensive dei destinatari della norma, nella duplice qualità di vittime e di imputati di reati, e in tal modo si incide concretamente sul processo penale, per esempio accrescendo la possibilità dei predetti di investire risorse in indagini difensive e consulenze di parte, adempimenti processuali notoriamente costosi e quindi spesso non esperiti per ragioni puramente economiche.

Correlativamente la possibilità di usufruire del patrocinio legale gratuito incide sul piano sostanziale sulla repressione dei reati attraverso il processo penale e quindi sulla materia dell'ordinamento penale.

Il potenziamento economico delle possibilità difensive dei destinatari della norma obiettivamente rimuove un ostacolo economico all'autodifesa e quindi incide sostanzialmente sulla prevenzione e repressione degli eccessi colposi di legittima difesa, finanche nella manifestazione estrema dell'omicidio colposo, che vengono agevolati.

Sotto altro aspetto la disposizione, nell'agevolare 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 contro la persona e il patrimonio che occasionano i fatti di autodifesa.

Per tutte le ragioni esposte la norma impugnata, a prescindere da ogni valutazione della meritevolezza o meno degli interessi che intende proteggere, presuppone un delicato bilanciamento di contrapposte istanze di tutela che è competenza esclusiva del legislatore statale operare.

3. La norma infine nel disporre il beneficio del patrocinio legale gratuito a spese della Regione per la difesa di cittadini residenti in Veneto da almeno quindici anni viola altresì l'art. 3 della Costituzione.

La limitazione temporale, contenuta nella norma in esame, secondo cui il beneficio è riconosciuto solo in favore dei residenti nella Regione da almeno quindici anni è lesiva del principio di uguaglianza in quanto crea una disparità di trattamento rispetto ai soggetti residenti nella Regione da meno di quindici anni o non residenti.

Se, invero, l'intervento normativo regionale ha la finalità di assicurare, a che sia vittima di un delitto contro la persona o il patrimonio e, conseguentemente, autore di un fatto di reato, una misura di favore che tiene conto della peculiarità della situazione in cui la condotta illecita è stata posta in essere, la medesima dovrebbe ragionevolmente essere offerta in favore di tutti i residenti, a prescindere dal dato temporale della durata della residenza presso la Regione; e anche dei non residenti che siano coinvolti dai fatti considerati dalla disposizione impugnata quando si trovino nel territorio veneto.

Il presupposto della residenza della Regione, cui si correla il diritto a ricevere il beneficio in esame, è da collegarsi al solo fatto, di per sé rilevante, dell'inserimento del residente nell'ambito dell'amministrazione locale e sottoposto a tutti gli obblighi che derivano dall'acquisizione della residenza, ma, correlativamente, anche titolare di tutti i diritti che sono riconosciuti nell'ambito regionale.

Diversificare, come nella legge regionale in esame, il diritto al beneficio in relazione al dato temporale della residenza, si pone in termini di irragionevole trattamento diversificato nei confronti dei residenti che non ricevano tutela a eventuali diritti riconosciuti dall'ordinamento locale, pur essendo tenuti agli obblighi che derivano.

Donde la rubricata violazione, altresì, dell'art. 3 Cost.

D'altra parte la natura della misura che si fonda sulla particolare meritevolezza di tutela riconosciuta agli autori/vittime dei reati in questione, considerati un problema specifico della realtà del Veneto, comporta che il dato della durata della residenza, o finanche della residenza in sé, non presenti alcun collegamento obiettivo con la finalità della norma, e costituisca quindi un criterio del tutto arbitrario di selezione dei destinatari dei benefici da essa previsti.

Violazione dell'art. 3, Cost., dell'art. 117, comma 2 lett. l) e lett. g) Cost.

Come si è sopra riportato l'art. 12 della legge regionale n. 7/2016, ai commi 3 e 4, istituisce un fondo regionale per il patrocinio legale ed il sostegno delle spese mediche degli addetti delle Polizie locali e delle Forze dell'ordine.

La Regione istituisce, al comma 3 dell'art. 12 cit. un apposito fondo denominato "Fondo regionale per il patrocinio legale ed il sostegno alle spese mediche degli addetti delle Polizie locali e delle Forze dell'ordine", al fine di tutelare tale personale operante sul territorio.

Il successivo comma 4 ne disciplina l'oggetto e la finalità, volti a garantire l'anticipo di spese mediche, il ristoro di eventuali quote non rimborsate da assicurazioni ed il patrocinio legale al predetto personale, rimasto ferito o destinatario di procedimenti legali per azioni di prevenzione e di contrasto alla criminalità esercitate nel corso delle proprie funzioni.

1. La disposizione regionale in esame viola in primo luogo l'art. 3 della Costituzione.

La previsione di istituire un apposito fondo regionale, destinato alla stipula di apposite convenzioni, per tutelare sia gli addetti alle Polizie locali che alle Forze di Polizia statali che svolgono servizio nella Regione Veneto, determina una ingiustificata disparità di trattamento tra il personale statale di identico grado o qualifica, che opera in un diverso ambito territoriale.

Dettare una disciplina autonoma per gli operatori di polizia che prestano servizio nella Regione Veneto comporta una disparità di trattamento con il personale delle Polizie locali e delle Forze di Polizia (art. 16 L. n. 121/1981) delle altre Regioni che svolgono la medesima attività.

Con numerose sentenze la Corte costituzionale, in tema di perequazione del trattamento economico delle Forze di Polizia, ha ribadito il "principio di equiparazione secondo l'omogeneità di funzione" (sent. n. 455/1993) e l'obiettivo di trattamenti armonizzati per le diverse forze di polizia "nella prospettiva della omogeneizzazione complessiva attuata in un sistema a regime" (sent. n. 451/2000).

Ciò esclude la legittimità di qualsiasi differenziazione economica a base puramente territoriale.

2. In secondo luogo, la disposizione viola l'art. 117, secondo comma. Lett. l) e lett. g) Cost.

Istituire con legge regionale un apposito fondo, per tutelare sia gli addetti alle Polizie locali che alle Forze di Polizia statali si pone in contrasto con la normativa statale sulla contrattazione collettiva e rappresentatività sindacale, contenuta nel titolo III del d.lgs. n. 165/2001 che disciplina la contrattazione collettiva nel pubblico impiego e demanda in via esclusiva al contratto collettivo la determinazione di qualsiasi trattamento economico ai dipendenti pubblici.

La disposizione regionale, pertanto, viola l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolabili mediante contratti collettivi.

Considerata inoltre 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.

Sotto questo profilo, quindi, la disposizione viola oltre che lett. l) anche la lett. g) dell'art. 117 Cost.

3. La disposizione regionale viola infine, sotto altro aspetto, l'art. 117, comma 2, lett. g) Cost.

La materia della tutela del personale delle forze di polizia è disciplinata, per gli appartenenti alle Forze di polizia, dall'art. 32 della legge n. 152/1975, c.d. "Legge Reale", e dall'art. 18 del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 135 (Disposizioni urgenti per favorire l'occupazione), che rappresenta la disposizione di carattere generale relativa ai benefici per i dipendenti delle amministrazioni statali coinvolti in procedimenti giudiziari per causa di servizio; in particolare, il riconoscimento del beneficio del rimborso delle spese legali è subordinato, dalla predetta normativa statale, alla sussistenza di determinati requisiti soggettivi ed oggettivi di volta in volta valutati dall'Amministrazione di appartenenza nel corso della procedura attivata su richiesta dei dipendenti coinvolti in procedimenti giudiziari per fatti connessi con l'adempimento dei doveri istituzionali, e in particolare alla verifica dell'assenza di conflitto con l'interesse generale.

La previsione regionale, quindi, travalica i limiti della potestà legislativa regionale invadendo l'ambito assegnato dalla Costituzione alla legge dello Stato anche in materia di "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato" ex art. 117, secondo comma, lett. g) della Costituzione.

P.T.M.

Si chiede che venga dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 12 commi 1 e 2, 3 e 4 della legge della Regione Veneto n. 7 del 23 febbraio 2016.

Si produce per estratto copia conforme della delibera del Consiglio dei Ministri del 22 aprile 2016 completa di relazione.

Roma, 26 aprile 2016

Chiarina Aiello
Avvocato dello Stato