

Legislazione regionale e gratuito patrocinio

di DAVIDE MONEGO

Sommario: 1. Le recenti vicende del gratuito patrocinio regionale. - 2. Leggi regionali, gratuito patrocinio e diritto processuale. - 3. Le misure di orientamento, consulenza e assistenza legale.

1. Le recenti vicende del gratuito patrocinio regionale

È molto raro che la Corte abbia avuto modo di valutare la costituzionalità di soluzioni regionali sul gratuito patrocinio, ed anzi, allargando la prospettiva, lo è altrettanto il fatto che siano giunte al suo esame questioni concernenti le modalità di esercizio dei diritti di azione e difesa in giudizio. Nel c.d. primo regionalismo si può in verità affermare che non siano riscontrabili né le une né le altre¹, mentre, successivamente alla riforma del 2001, è dato individuare un solo caso, prima delle più recenti decisioni, da cui muovono le presenti osservazioni². Con le sentt. nn. 81 e 172 del 2017, infatti, la Corte,

¹ Altri, infatti, sono i profili scrutinati, su cui ci si soffermerà a breve, diversi dalla disciplina del diritto alla tutela giurisdizionale, nei suoi noti risvolti dell'azione e della difesa, intesi con riguardo alle regole che ne connotano l'esercizio, in sede di instaurazione del giudizio, al pari che relativamente alle facoltà processuali spettanti ai soggetti coinvolti. Invece, qualora si colleghi la tutela giudiziale al tema degli strumenti a tal fine previsti, il discorso è ben diverso, sussistendo, ad esempio, una notevole casistica sui rimedi giudiziali azionabili a fronte di provvedimenti sanzionatori (specie nel settore dell'edilizia residenziale pubblica).

² Il caso è quello deciso da Corte cost. 299/2010, che annulla una legge regionale volta a garantire l'effettività del diritto di difesa agli immigrati, per invasione della competenza statale sulle norme processuali (art. 117, comma 2, lett. l, Cost.).

in seguito ad impugnativa dello Stato, ha dichiarato incostituzionali alcune normative regionali sul gratuito patrocinio, il che offre l'occasione per condurre qualche riflessione sulla competenza legislativa eventualmente spettante alle autonomie regionali in relazione a questo specifico ambito, ma anche a quello, limitrofo ma non coincidente, della più generica assistenza legale stragiudiziale, o comunque non necessariamente legata ad una successiva fase propriamente giurisdizionale.

I casi in evidenza sono in verità alquanto peculiari, il che fra l'altro rende non generalizzabili i parametri (o, per meglio dire, uno dei parametri) utilizzati ai fini della decisione. La particolarità risiede nella connessione fra la copertura dei costi legali e la qualità di accusato di eccesso colposo nella legittima difesa dei beneficiari³. Ne deriva, come meglio si vedrà più avanti, che la violazione della sfera di competenza statale sulle scelte di politica criminale – e dunque dell'art. 117, comma 2, lett. b), Cost., in tema di «ordine pubblico e sicurezza» – non appare «spendibile» in fattispecie diversamente strutturate: ovvero qualora la tutela legale pubblica sia sganciata dalla legittima difesa e relazionata invece all'esigenza di protezione di persone in condizioni di fragilità, di varia natura, come spesso avviene.

Muovendo dalle controversie decise dalle sentenze sopra ricordate, la garanzia regionale è infatti circoscritta ai cittadini coinvolti in procedimenti penali per aver reagito al pericolo di un'offesa ingiusta alla propria persona, famiglia, attività o patrimonio, andando oltre i

³ L'art. 55 c.p. punisce l'eccesso colposo nella legittima difesa, rinviando, quanto alla disciplina sanzionatoria applicabile, alle singole norme incriminatrici configuranti le varie ipotesi di delitti punibili a titolo di colpa. Il tema dell'assistenza legale gratuita è stato fra l'altro al centro del dibattito parlamentare, dato che la Camera dei deputati ha approvato un disegno di legge in tale direzione, arenatosi peraltro al Senato col finire della XVII legislatura. Sul punto, nonché sull'evoluzione della nozione di legittima difesa, a partire dalle modifiche del 2006, cfr. G. MANNOCCI, *Legittima difesa privata e difesa legale pubblica (a margine di Corte costituzionale sent. n. 81 del 2017)*, in *Consulta online Studi* 2017, 345 ss. È pur vero, peraltro, che la soluzione prefigurata dal legislatore nazionale non coincide con quelle regionali, posto che il beneficio è circoscritto all'ipotesi in cui l'imputato risulti assolto nel relativo processo, il che non avviene, o non avviene sempre, nelle corrispondenti statuizioni locali.

limiti di legge. Veneto^{4,5} e Liguria⁶ hanno adottato a questo scopo discipline analoghe nella logica che le ispira, pur con talune differenze. Entrambe divergono dall'impostazione statale sul gratuito patrocinio, limitato, come noto, ai «non abbienti» (art. 24, comma 3, Cost.)⁷,

⁴ Trattasi della l.r. Veneto 7/2016, art. 12, commi 1 e 2, il quale, dopo aver menzionato l'istituzione di un fondo «al fine di dare sostegno ai cittadini residenti nel territorio veneto da almeno quindici anni colpiti da criminalità» (comma 1), ne individua la finalità specifica nell'essere «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» (comma 2). Un regolamento della Giunta avrebbe poi dovuto provvedere a determinare i criteri e le modalità di accesso al beneficio. In questa sede non ci si occuperà invece della norma (art. 12, commi 3 e 4), caratterizzante soltanto questa legge, che contempla sia il patrocinio che il rimborso delle spese mediche, a favore delle forze dell'ordine e di polizia locale, in connessione all'«azione di prevenzione e contrasto alla criminalità rientranti nelle proprie funzioni». Anche queste ultime provvidenze sono state dichiarate incostituzionali, alla luce di parametri differenti da quelli impiegati per i commi 1 e 2, ma rimangono estranee al tema, in quanto disomogenee rispetto alle varie leggi regionali che pure si sono occupate di gratuito patrocinio, ma con esclusivo riguardo alle persone «comuni».

⁵ Dal punto di vista della tecnica redazionale, la legge veneta lascia perplessi quando distingue l'accusa «di eccesso colposo di legittima difesa» da quella di omicidio colposo, pur attribuendo in entrambi i casi il diritto alla difesa gratuita. L'eccesso colposo nella legittima difesa non costituisce un titolo autonomo di reato, comportando invece responsabilità per il delitto colposo (che può essere un omicidio al pari di una lesione personale, ad esempio), compiuto in spregio ai limiti legali della scriminante di cui all'art. 52 c.p. L'art. 55 c.p., nel descrivere la fattispecie di eccesso colposo, è chiaro sul punto.

⁶ L'art. 1, comma 2, l.r. Liguria 1/2016 dispone che «la Regione prevede il patrocinio a proprie spese nei procedimenti penali per la difesa dei cittadini che, vittime di un delitto contro il patrimonio o contro la persona, siano indagati per aver commesso un delitto per eccesso colposo in legittima difesa, ovvero assolti per la sussistenza dell'esimente della legittima difesa». Anche in questo caso segue il rinvio ad un regolamento della Giunta per la fissazione dei criteri di accesso alla provvidenza.

⁷ L'art. 76 del d.P.R. 115/2002 (T.U. sulle spese di giustizia) fissa il limite redittuale, per accedere alla misura, ad 11.528,41 euro, salvo derogarvi per particolari categorie, ovvero per le persone offese da determinati reati, ivi elencati. Fra i reati menzionati rientrano i maltrattamenti in famiglia (art. 572 c.p.), le pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili (art. 583-*bis* c.p.), la violenza sessuale (art. 609-*bis* c.p.) e gli atti persecutori (art. 612-*bis* c.p.). Anche se l'unica fattispecie penale in cui il soggetto passivo è necessariamente la donna è rappresentata dall'art. 583-*bis*, resta vero che, nelle altre ipotesi, questa circostanza è purtroppo largamente prevalente.

e riservano il beneficio ai soli cittadini, nel caso della legge veneta all'ulteriore condizione della residenza di ben quindici anni nel territorio regionale, in se stessa di più che dubbia costituzionalità, benché il relativo profilo sia stato dichiarato assorbito⁸. Entrambe si riferiscono alla responsabilità penale, prevedendo il ristoro delle spese legali sostenute a partire dalle indagini preliminari sino all'eventuale chiusura del dibattimento, in tutti i gradi di giudizio⁹ e persino in caso di condanna dell'agredito/aggressore¹⁰, anche se – nella disciplina ligure – in quest'ultima ipotesi la copertura pubblica si limita ai costi predibattimentali¹¹.

⁸ Basandosi sul solo dettato legislativo, la misura ligure, in quanto legata alla sola cittadinanza, sembrerebbe invece di larga applicazione, operando anche a favore del non residente che abbia subito un'aggressione nel territorio regionale, e che pertanto presso un ufficio giudiziario locale sarà sottoposto a processo, dato il criterio del *locus commissi delicti* che fissa la competenza per territorio (art. 8 c.p.p.). Dato che interventi di questo tenore paiono improntati all'idea dell'ente territoriale quale garante degli interessi della propria comunità, l'applicazione ai residenti appare facilmente spiegabile, mentre lo è di meno estendere la copertura legale ai non residenti, anche in considerazione della modesta entità della somma iscritta a bilancio per tale bisogna, pari a 20.000 euro in ragione annua (art. 2 l.r. Liguria 11/2016), come tale insufficiente a soddisfare un numero consistente di richieste. Nonostante questo limite finanziario, è pur vero che in questi casi la Regione interverrebbe comunque in seguito ad eventi che, pur riguardando non residenti, sono comunque avvenuti nel proprio territorio, a fronte dei quali svolgerebbe un ruolo di garanzia.

⁹ Guardando alla lettera dell'art. 12, comma 2, l.r. Veneto 7/2016, che parla di «accusati», ed intendendo il termine quale sinonimo di rinviati a giudizio (o come riferito a coloro contro i quali sia stata formulata l'imputazione, secondo le due distinte ipotesi di cui all'art. 405 c.p.p.) sarebbe forse possibile circoscrivere l'ambito del precetto alla sola fase dibattimentale, lasciando a carico dell'indagato i costi derivanti dalle indagini preliminari. In contrario però milita la logica della norma, che, in quanto volta a garantire anche il condannato, come si vedrà, si inquadra con maggiore facilità all'interno di una lettura estensiva: come fra l'altro potrebbe dedursi anche dall'uso del termine «procedimento» che, se inteso in senso tecnico, include di certo la fase antecedente al vero e proprio esercizio dell'azione penale, cioè al processo che così viene avviato.

¹⁰ L'art. 12 della legge veneta parla infatti di «accusati», lasciando intendere che, ai fini del beneficio, l'esito del giudizio sia irrilevante.

¹¹ L'art. 1, l.r. Liguria 11/2016 assegna il patrocinio pubblico a coloro che siano «indagati», senza ulteriore specificazione circa l'esito delle indagini preliminari, ovvero «assolti per la sussistenza dell'esimente legittima difesa». Mentre l'ultima locuzione non lascia spazio a dubbi circa il fatto che il ristoro delle spese dibattimentali sia da escludere in caso di condanna, non altrettanto può dirsi della prima: non specificando a quale esito della fase sia condizionata l'elargizione del beneficio, lascia intendere che possa spettare – limitatamente alle spese della fase di indagine – anche a chi sia stato rinviato a giudizio e poi condannato, come infatti ritiene la Corte (Corte cost. 172/2017, par. 3 del *Diritto*).

Il Governo ha impugnato le due discipline, con ricorsi parzialmente diversi nei parametri evocati, il che appare singolare, data la sostanziale similitudine fra le norme oggetto e la vicinanza temporale fra le due iniziative¹². In comune risulta la censura per pretesa violazione delle competenze esclusive statali in tema di «ordine pubblico e sicurezza» e di «ordinamento penale» (art. 117, comma 2, lett. *b* ed *l*), mentre l'interferenza con la «giurisdizione e norme processuali» (lett. *l*), riguarda la sola legge veneta¹³. Nonostante la ricordata vicinanza temporale dei due ricorsi, e la parziale coincidenza delle prospettazioni, i relativi giudizi restano separati, venendo ad essere definiti con sentenze che, presumibilmente a causa delle diversità dei relatori-redattori, applicano diversamente la tecnica dell'assorbimento. Ne risulta che la norma veneta è ritenuta invasiva del diritto processuale, a causa dell'interferenza con la disciplina del diritto di difesa, con assorbimento di tutti gli altri profili¹⁴, incluso quello incentrato sull'ordine pubblico, benché enunciato per primo nel ricorso statale¹⁵. Quest'ultimo parametro è invece usato per annullare

¹² Il primo ricorso riguarda la legge veneta, nell'aprile del 2016, il secondo, circa la legge ligure, risale al settembre dello stesso anno.

¹³ Se poi si tiene presente che la contestazione sulla legge ligure segue l'altra, l'omissione del parametro «processuale» è ancora più singolare, la prima impugnativa dovendo, per così dire, fungere da modello per quella successiva. Diverso è il discorso quanto alla dedotta irragionevolezza del requisito della residenza quindicinale, in quanto proprio della sola legge veneta. Tuttavia, se si pensa che anche la disciplina ligure prevedeva una differenziazione fra cittadino e straniero, sebbene slegata da requisiti di radicamento territoriale, è strano che il Governo abbia deciso di non farla valere fra i vizi desunti nel ricorso.

¹⁴ Trattasi di un caso di assorbimento improprio, per usare la definizione di A. BONOMI, *L'assorbimento dei vizi nel giudizio di costituzionalità in via incidentale*, Napoli 2013, 27 ss., con cui si indica un rapporto di autonomia fra i parametri evocati (e quindi fra i vizi contestati), tale per cui la decisione su quello assorbente non implica quella sui vizi assorbiti.

¹⁵ Cfr. Corte cost. 81/2017, par. 4.1.1 del *Diritto*. Il ricorso statale 28 aprile 2016 è stato pubblicato nella *G.U.*, Serie speciale Corte costituzionale del 18 maggio 2017. Fra i vizi non presi in considerazione rientra anche quello sulla manifesta arbitrarietà del requisito della residenza «qualificata», specie in relazione alla sproporzionata durata della stessa. Nella legislazione veneta, alla discriminazione cittadino/straniero se ne sovrappone infatti un'altra, interna alla categoria dei cittadini, legata appunto al periodo di permanenza nella Regione: una residenza continuativa, non nuova nelle politiche locali in materia di assistenza sociale, ma concepita secondo criteri ancora più restrittivi di quelli sin qui sperimentati, tanto da porre seri dubbi di costituzionalità, come risulta dalla sent. 107/2018, relativa ad altra legge veneta, questa volta sui requisiti di accesso agli asili nido, annullata proprio nella parte in cui condizionava l'accesso al servizio in questione ad una residenza dei genitori di identica durata. A prescindere da dove si collochi, dal punto di vista materiale, la norma

la proposizione ligure, in quanto «funzionalmente servente rispetto a scelte in tema di sicurezza», precluse alle Regioni, mentre non trova spazio il limite del diritto penale, preso tuttavia in esame per evidenziarne l'inapplicabilità, posto che la norma impugnata «non incide su fattispecie penali, non modifica i presupposti per l'applicazione di norme penali, non introduce nuove cause di esenzione della responsabilità penale, né produce effetti sanzionatori ulteriori conseguenti alla commissione di un reato»¹⁶. Nella sentenza n. 172, costretta a valorizzare la riserva sulla pubblica sicurezza, la Corte non manca però di confermare l'impostazione della precedente decisione (n. 81 del 2017), ascrivendo quindi la norma oggetto ad ambo le materie statali: ordine pubblico e disciplina processuale¹⁷.

sul gratuito patrocinio, a renderla irragionevole basta il difetto di correlazione del requisito rispetto all'obiettivo perseguito. Non si vede perché la situazione legittimante non possa coinvolgere un non cittadino: e comunque, anche a voler riconoscere un ruolo al radicamento sul territorio, esso appare manifestamente sproporzionato.

¹⁶ Così Corte cost. 172/2017, par. 5 del *Diritto*. La riunione avrebbe forse condotto ad una decisione incentrata su entrambi i parametri, come nella sostanza è comunque avvenuto, seppure attraverso il combinato delle due pronunce: oppure su uno solo – in tal caso necessariamente l'ordine pubblico –, il che conferma come le tecniche processuali siano suscettibili di riflettersi – in ipotesi – sul merito di una decisione.

¹⁷ Il caso degli «oggetti ad imputazione multipla» (A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino 2017, 157 ss.) di certo non è raro, anche con riguardo alla competenza in materia giudiziaria, che rileva in questa sede, e che talora è stata richiamata, ad esempio, insieme a quella sull'ordinamento civile. Così nella sent. 184/2007, relativa ad una disciplina statale che prevede una limitazione della responsabilità per danno erariale, ricondotta, oltre che all'ordinamento civile, a quello processuale, dato il ruolo di accertamento giudiziale rimesso alla Corte dei conti sulla relativa istanza, nonché nella decisione 27/2007, che annulla una legge pugliese che assoggettava alla procedura di liquidazione coatta amministrativa le gestioni liquidatorie delle ex USL, in quanto volta a conformare le situazioni soggettive dei creditori, riconducendole ad un regime civilistico diverso da quello ordinario, ma con effetti anche sul loro trattamento processuale. D'altra parte, ciò è favorito dalle possibili alternanze e combinazioni fra gli indici di sussunzione di volta in volta rilevanti (o meglio: ritenuti rilevanti), i quali consentono un notevole margine di azione al giudice delle leggi (sul punto si vedano R. BIN, *I criteri di individuazione delle materie*, in questa *Rivista* 2006, 889 ss., nonché M. BELLETTI, *I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze fra Stato e regioni e il superamento del riparto per materie*, ivi 2006, 903 ss., P. CAVALIERI, *La definizione e la delimitazione delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione*, in *www.rivistaaic.it* 2005, e, con esclusivo riguardo al periodo precedente la riforma, S. MANGIAMELI, *Le materie di competenza regionale*, Milano 1992, e M. CARLI, *Materie di «competenza regionale» e materie di «interesse regionale»*, in *Giur. cost.* 1993, 1852 ss. Criterio oggettivo (e relative varianti), e teleologico sono sempre stati utilizzati dalla giurisprudenza costituzionale, seppure con diversa intensità a seconda delle singole fattispecie, o, in una valutazione riasuntiva di lungo periodo, a seconda che si ragioni della fase pre o post riforma del

2. Leggi regionali, gratuito patrocinio e diritto processuale

Volendo affrontare il problema dell'ammissibilità di eventuali differenziazioni territoriali sul gratuito patrocinio, guardando alle leggi regionali che se ne sono occupate, a venire in immediato rilievo è il limite delle norme processuali, in quanto suscettibile di applicazione generale, potendo ipotizzarsi che determini l'invalidità di qualunque regola locale che comunque incida su tale forma di garanzia. Il parametro concernente l'ordine e la sicurezza pubblica appare invece legato alla peculiare fattispecie descritta dalla legislazione veneta e ligure, intesa alla stregua di un incentivo, o comunque di un avallo, alla ragion fattasi, cioè a forme di giustizia privata¹⁸, incidendo quindi sulle misure volte a prevenire o contrastare la commissione dei reati, nucleo portante della materia di cui all'art. 117, comma 2, lett. b)¹⁹. Contesto questo ben diverso da quello che ha indotto al-

Titolo V (F. BENELLI, *Materie statali e materie regionali: ambiti, tipi e relazioni*, in questa *Rivista* 2011, 257 ss.). La stessa sent. 81/2017 impone di tener conto della *ratio*, della finalità, del contenuto e dell'oggetto della disciplina (par. 4.1.1), richiamando, in breve, il costante assunto per il quale «l'identificazione della materia nella quale si colloca la disposizione censurata richiede di fare riferimento all'oggetto e alla disciplina stabiliti dalla medesima, tenendo conto della sua *ratio*, e tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da indentificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato» (fra le molte, vedi Corte cost. 140/2015, 167-119/2014). Con ciò potendosi utilizzare diversi elementi per inquadrare la disposizione sindacata nel contesto competenziale.

¹⁸ Corte cost. 172/2017, par. 5 del *Diritto*.

¹⁹ L'art. 159, comma 2, d.lgs. 112/1998, ne parla quale «insieme di misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso di beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari su cui si regge (...) la civile convivenza»: definizione questa abitualmente assunta quale contenuto della materia nella giurisprudenza della Corte costituzionale, anche prima del d.lgs. 112/1998 (cfr. Corte cost. 1013/1988 e, per il periodo successivo alla riforma, Corte cost. 33/2015, 118/2013, 35-34/2012, 383/2005, 407/2002, per citarne solo alcune). Distinta è la competenza (residuale regionale) circa la polizia amministrativa, quale insieme di misure preventive e repressive volte ad evitare danni a persone o cose nell'esercizio di funzioni attinenti a materie di competenza dello Stato o degli altri enti territoriali (così nella sostanza la sent. 218/1988). Sulla distinzione vedi M. PIANTEDOSI, *Art. 159*, in *Commento al d.lgs. 112 del 1998*, in questa *Rivista* 1998, 989 ss. e L. PIROZZI, *Polizia amministrativa locale*, in G. GUZZETTA, F.S. MARINI, D. MORANA (a cura di), *Le materie di competenza regionale*, Napoli 2015, 391 ss. Sull'estensione trasversale assunta dalla materia, cfr. invece, P. BONETTI, *La giurisprudenza costituzionale sulla materia «sicurezza» conferma la penetrazione statale nelle materie di potestà legislativa regionale*, in www.forumcostituzionale.it 2006, par. 4, e T.F. GIUPPONI, *Nascita e trasfigurazione di una materia trasversale: il caso della «sicurezza»*, in www.forumcostituzionale.it, 2010, par. 4.

cune Regioni ad introdurre misure di sostegno alla difesa, in cui di regola l'unico presupposto generale legittimante consiste nell'aver subito un pregiudizio nei propri diritti, al di là delle condizioni di volta in volta imposte in relazione alle singole fattispecie normate.

La Corte afferma la natura processuale delle norme sul patrocinio, in quanto strettamente correlato al diritto di difesa, la disciplina del quale è complessivamente riservata allo Stato, alla luce di quanto statuito dall'art. 117, comma 2, lett. *l*), nella parte riguardante la giurisdizione e le norme processuali. In una logica di continuità viene richiamato l'unico precedente sul punto, ovvero la sent. n. 299 del 2010, che allo stesso titolo ha decretato l'incostituzionalità di una previsione regionale volta a garantire agli immigrati la «tutela legale» e l'«effettività del diritto alla difesa», per di più affrontando l'aspetto del gratuito patrocinio, pure non testualmente contemplato dalla disposizione contestata, per concludere nello stesso senso, escludendo che un qualche ruolo potesse essere giocato dalla competenza regionale residuale nei servizi sociali²⁰. In entrambe le decisioni si sottolinea che tutti i profili attinenti all'obbligo di difesa tecnica e al gratuito patrocinio sono oggetto di disciplina statale (codice di procedura penale e T.U. sulle spese di giustizia) e che non risultano attribuzioni regionali idonee a fondare la misura in questione²¹.

La prospettiva rimane dunque quella che ha caratterizzato la giurisprudenza costituzionale sulle «incursioni» regionali in materia giudiziaria, ben prima della revisione costituzionale, che sul punto ha formalizzato una regola «vivente», introducendo la categoria delle

²⁰ Corte cost. 299/2010, la quale colpisce la l.r. Puglia n. 32 del 2009, che, fra le varie politiche in tema di immigrazione, prevedeva quella finalizzata «a garantire la tutela legale, in particolare l'effettività del diritto di difesa» (art. 1, comma 3, lett. *b*) ai migranti. Secondo la Corte l'intervento, in considerazione dello scopo di garantire la tutela legale e l'effettività del diritto di difesa «concerne, all'evidenza, aspetti entrambi riconducibili all'art. 117, comma 2, lett. *l*), Cost., quand'anche fosse inteso come limitato alla difesa dei non abbienti, profilo quest'ultimo non a caso trattato dalla legislazione nazionale, non residuando quindi spazio alcuno per una competenza regionale, quale quella in materia di servizi e assistenza sociale» (par. 2.2.2 del *Diritto*). In realtà, il patrocinio gratuito, in quanto correlato ad assenza di mezzi patrimoniali, pur probabilmente presupposto, data la condizione di «minorità economica» in cui versano di regola i migranti, non era testualmente menzionato. È pertanto pensabile che l'argomento sia stato speso dalla Corte proprio per evidenziare che nemmeno in questa più limitata portata una disciplina regionale possa essere ritenuta conforme a Costituzione.

²¹ Corte cost. 81/2017, par. 4.1.1 del *Diritto*, nonché 299/2010, par. 2.2.2 del *Diritto*.

«norme processuali» quale ambito esclusivo statale. Richiamando un noto orientamento precedente alla riforma, ogni regola concernente la giurisdizione, sotto il profilo soggettivo ed oggettivo, spetta allo Stato²², sia perché la riserva di legge sull'ordinamento giudiziario (art. 108 Cost.) andava intesa quale riserva di legge statale, idonea per di più a coinvolgere non solo gli assetti strutturali della funzione giudiziaria, ma anche quelli relativi al suo svolgimento²³; sia perché la giurisdizione stessa non rientrava nelle materie assegnate alla potestà concorrente dal vecchio testo dell'art. 117 Cost.²⁴, sia, infine, perché

²² A. D'ALOIA, *Regioni e ordinamento della giurisdizione nel nuovo disegno costituzionale delle autonomie*, in L. VIOLINI (a cura di), *Itinerari di sviluppo del regionalismo italiano*, Milano 2005, 58 ss. Di indirizzo giurisprudenziale «pietrificato e monolitico» a favore della legge statale sulla «materia giurisdizionale», anche verso le autonomie speciali, parla Q. CAMERLENGO, *Autonomia speciale e rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni tra riserva statale in materia giurisdizionale e norme di attuazione*, in *Giur. it.* 2002, 6.

²³ Anche se, a dire il vero, dei due ambiti – l'organizzazione della magistratura e lo svolgimento della funzione giurisdizionale –, solo il primo sembra trovare naturale collocazione nella riserva di cui all'art. 108, che, come noto, si riferisce alla disciplina dell'ordinamento giudiziario e di ogni altra magistratura, alludendo quindi all'istituzione, organizzazione degli uffici giudiziari, allo status giuridico ed economico dei magistrati, ma non alla regolazione del processo. Sulla possibilità di questa distinzione cfr. N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna 2011, 39 s., secondo i quali uno spazio regionale, comunque subordinato a previa legge statale, sarebbe «a tutto concedere» pensabile solo relativamente agli «aspetti organizzativi e ordinamentali».

²⁴ Ed altrettanto dicasi, con qualche eccezione, per gli statuti delle Regioni speciali. Sulle previsioni statutarie costituzionali che investono aspetti della giurisdizione cfr. E. GIANFRANCESCO, *Le Regioni italiane e la giurisdizione (Giugno 2006)*, in *www.issirfa.cnr.it*, 2006, par. 3; G. MARAZZITA, *Giurisdizione ed ordine pubblico nelle autonomie speciali*, in A. FERRARA, G.M. SALERNO (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano 2003, 334 ss.; nonché P.F. PIZZETTI, *Il giudice nell'ordinamento complesso*, Milano 2003, 154 ss.; e A. POGGI, *Revisione della «forma di Stato» e funzione giurisdizionale: una diversa ripartizione di competenze tra Stato e Regioni?*, in questa *Rivista* 1996, 57 ss. Sottolineano che, fra quelle addotte dalla Corte, l'unica *ratio* ammissibile circa l'esclusività della riserva statale fosse da ravvisare nella mancata menzione della giurisdizione negli elenchi di materie, G. VOLPE, *Il giudizio sull'ammissibilità dei referendum regionali*, in questa *Rivista* 1982, 434, e A. PIZZORUSSO, *Art. 108, comma 1, Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma 1992, 10, secondo il quale peraltro, al di là del consolidato orientamento in questione, la lettera dell'art. 117 (vecchio testo) non dovrebbe precludere interventi regionali «nei casi di *res mixtae*» (p. 10). E. GIANFRANCESCO, *Le Regioni* cit., par. 4, ragiona di una doppia riserva statale, esplicita (art. 108 Cost) in materia di ordinamento giudiziario, implicita quanto al diritto processuale, appunto perché desunta dall'assenza in Costituzione di competenze regionali espresse a favore delle Regioni.

in questo ambito si impone un'esigenza di uguale trattamento, che inibisce per conseguenza eventuali differenziazioni territoriali²⁵. A poco è valso il tentativo dottrinale di distinguere materia e funzione, allo scopo di ammettere interventi locali sulle «forme giurisdizionali di applicazione delle leggi regionali», in quanto accessorie a discipline sostanziali conformi a competenza, e purché non lesive – in concreto e non secondo astratte presunzioni – di diritti fondamentali coinvolti nel giudizio²⁶.

Entrato in vigore il nuovo criterio di riparto, la tesi diviene ancora più impraticabile, dal momento che le «norme sul processo» assumono l'«aspetto» di una materia vera e propria, o, meglio, di un tipo (o modo) di disciplina, riservato allo Stato²⁷. La logica di accentramento della normativa sulla funzione giurisdizionale diviene ancora più evidente²⁸. D'altra parte, la Corte ha avuto occasione di

²⁵ Le decisioni sulla statualità della riserva in questione nel vecchio regime sono numerose. Fra le tante, vedi Corte cost. 4/1956, 12-35-49/1958, 103-114/1975, 81/1976, 43/1982, 203/1987, 767/1988, 594/1990, 505/1991, 113-150-210/1993, 303/1994, 154/1995, 133/1998, 255/2000, 121/2001.

²⁶ Cfr. G. SILVESTRI, *Il problema dell'identificazione del «diritto vivente» in una sentenza che ribadisce una consolidata giurisprudenza in tema di competenza legislativa sui rapporti processuali*, in *Giur. cost.* 1988, 3679 ss., in cui, criticando l'orientamento di chiusura della Corte a danno delle Regioni, si osserva che l'unica ragione valida per negare la competenza regionale risiede in una valutazione in concreto, basata sulla certezza che la singola norma leda l'uguaglianza e la tutela dei diritti, piuttosto che sulla «proclamazione di un principio con valore di assioma» (p. 3682). La tesi è stata poi ripresa da A. POGGI, *Corte costituzionale e competenze normative delle Regioni in «materia giurisdizionale»*. Una rilettura critica, in P. CIARLO, G. PITRUZZELLA, R. TARCHI (a cura di), *Giudici e giurisdizioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Torino 1997, 287 ss., nonché *Nuove distinzioni in tema di riserva allo Stato dell'ordinamento giudiziario*, in questa *Rivista* 1999, 1014 ss.

²⁷ F.S. MARINI, *Lo statuto costituzionale dei beni culturali*, Milano 2002, 262 ss., per indicare un ambito individuato sulla base della natura delle norme, piuttosto che del suo oggetto.

²⁸ Cfr. A. CELOTTO, *Giurisdizione e norme processuali (art. 117.2L) e giustizia amministrativa (art. 117.2L)*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001. Analisi sistematica della giurisprudenza sul riparto di competenze fra Stato e Regioni 2001-2014*, Napoli 2015, 109 ss., quanto alla continuità della giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma rispetto a quella precedente. Così anche E. GIANFRANCESCO, *Le Regioni* cit., parr. 1, 2 e 5, e P.F. PIZZETTI, *Il giudice* cit., 151 ss. All'indomani dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V, A. D'ALOIA, *Regioni e giustizia. Brevi note a margine della riforma costituzionale del Titolo V*, in *www.forumcostituzionale.it* 2001, par. 3, ragionava di un probabile consolidarsi del pregresso orientamento di chiusura, alla luce della «nuova» competenza statale sulla giurisdizione e sulle norme processuali. Conclusioni queste ribadite dall'Autore in *Regioni* cit., 49 e 62. Nello stesso senso si esprime G. MARAZ-

esprimersi in merito, sottolineando che «altro è il potere di disciplinare sostanzialmente la materia (...), altro il potere di disciplinare (...) l'esercizio della giurisdizione nella stessa materia»²⁹.

Inoltre, la distinzione stessa fra la dizione utilizzata dal legislatore della revisione, per delineare la materia in questione, e quelle impiegate – all'interno della medesima lett. l) – relativamente all'«ordinamento civile e penale», sembra voler segnalare che ogni tipo di regolazione «processuale» debba di necessità rimanere monopolio dello Stato. Sarebbe cioè più problematico tentare di separare «le norme che nel loro insieme determinano il sistema» – necessariamente nazionali – da altre che ne rappresentino «adattamenti strettamente conseguenti alla disciplina amministrativistica», aperte ad eventuali «incursioni» regionali, come si è invece ipotizzato ragionando sul termine «ordinamento» (civile e penale)³⁰. Sullo sfondo di una prospettiva *de iure condendo* rimangono poi i rilievi sull'opportunità di introdurre adeguati moduli partecipativi atti a mitigare l'assolutezza della potestà centrale, coinvolgendo le Regioni nella regolazione, non certo dell'intero settore, ma di alcuni profili della funzione giurisdizionale, prospettiva questa non accolta dalla revisione del 2001, né ripresa in quella tentata (senza successo) nella XVII legislatura³¹. D'altronde,

ZITA, *Giurisdizione* cit., 347 s., guardando alle conseguenze della formalizzazione della riserva statale nel nuovo testo dell'art. 117, rispetto alla precedente ricostruzione, di natura interpretativa, circa il significato degli artt. 108 e 117 Cost.

²⁹ Corte cost. 29/2003, par. 4 del *Diritto*.

³⁰ Tesi quest'ultima prospettata da G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in questa *Rivista* 2001, 1252, da cui sono tratte le citazioni nel testo, nonché da R. TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa e amministrativa*, ivi, 1235, con particolare riferimento, in quest'ultimo caso, al diritto penale. D'altronde, proprio in relazione a queste materie, la via seguita dalla giurisprudenza costituzionale non pare essere stata quella ipotizzata, dato il modo in cui è stata intesa la portata della riserva statale. Basti pensare ad esempio alla disciplina del rapporto di pubblico impiego regionale o a quella relativa alla stipula ed esecuzione dei contratti pubblici, dove ogni spazio sembra precluso (S. CALZOLAIO, *Il cammino delle materie nello Stato regionale*, Torino 2012, 201, e, con riguardo all'impiego pubblico privatizzato, C. PADULA, *Il riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni in materia di pubblico impiego*, in *www.federalismi.it.*, n. 21/2017, 2 ss.).

³¹ A. D'ALOIA, *Regioni* cit., 75 ss., sottolinea che gli argomenti addotti contro ogni possibile apertura sono eccessivamente radicali, sia per quanto attiene al timore che una differenziazione territoriale dell'articolazione giudiziaria si traduca necessariamente in una lesione dei diritti fondamentali, sia in relazione al timore che simile decentramento, insieme a modalità regionali di scelta dei giudici, si traduca altrettanto automaticamente in un pregiudizio per l'indipendenza della magistratura: ciò che andrebbe valutato di caso in caso, piuttosto che presupposto *a priori*, negando

anche il meccanismo di differenziazione della competenza legislativa delle Regioni ordinarie, ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost., là dove ammette un incremento dell'autonomia legislativa quanto all'organizzazione della giustizia di pace, quindi in un ambito settoriale dell'amministrazione della giustizia, *a contrario* vale a confermare l'unità e la centralità della legislazione per ogni altro aspetto dell'organizzazione giudiziaria e, in particolare, sul processo, posto che l'apertura verso condizioni di autonomia asimmetriche appare limitato agli aspetti organizzativi della «giustizia di prossimità»³², a ribadire che quelli attinenti all'esercizio della funzione ne rimangono esclusi³³.

Dopo la riforma, la casistica di controversie costituzionali decise ai sensi della riserva statale in materia di giustizia e norme processuali è alquanto ridotta. Salvo errore, il numero di sentenze pronunciate dal 2001 al 2017 su leggi regionali comunque attinenti ad oggetti astrattamente ascrivibili – e quasi sempre concretamente ascritti – al settore in questione, non supera le dieci pronunce, incluse le citate decisioni del 2017³⁴. Invertendo l'ordine dei ricorrenti, si possono aggiungere cinque impugnazioni di norme statali, sempre rigettate dalla Corte costituzionale³⁵. Guardando invece agli oggetti disciplinati nelle normative locali sindacate, sono ormai scomparsi i tentativi di incidere sulla composizione degli organi giudiziari, al pari che sulle relative competenze, per come delineate dalla normativa nazionale, sia nel senso di attribuirne di ulteriori, che in quello di escluderle o semplicemente di richiamarle con riguardo a rapporti rientranti nell'ambito di regolamentazione locale³⁶. D'altra parte,

per l'effetto ogni soluzione alternativa (nomina di alcuni componenti di un organo giudiziario, gestione finanziaria dei servizi giudiziari, regole peculiari di competenza, per fare qualche esempio di possibile intervento regionale). Quanto alla riforma costituzionale bocciata dal *referendum* del 4 dicembre 2016, la lett. l) dell'art. 117, comma 2, non subiva modificazione alcuna.

³² S. MANGIAMELI, *Le Regioni e l'organizzazione della giustizia di pace*, in *www.forumcostituzionale.it* 2004, par. 4, sottolinea che la valorizzazione della giustizia di prossimità non può prescindere dalla garanzia di un certo livello di omogeneità, lasciando allo Stato non solo la disciplina dei requisiti di autonomia del giudice di pace, ma anche la garanzia della parità di accesso alla giustizia.

³³ N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema* cit., 40, limitano la portata dell'art. 116, comma 3, Cost., alla disciplina regionale della «struttura e dislocazione degli uffici giudiziari».

³⁴ Cfr. Corte cost. 8-103/2017, 35/2011, 167-178-299/2010, 25/2007, 313/2003.

³⁵ Cfr. Corte cost. 184-239/2007, 50/2005, 18-345/2004.

³⁶ Quelli ricordati nel testo sono peraltro solo alcuni degli oggetti, attinenti alla sfera dell'amministrazione della giustizia, su cui le Regioni nel passato hanno tentato di intervenire, incontrando una secca opposizione da parte del giudice delle leggi,

le risalenti aperture mostrate dalla Corte a fronte di leggi regionali che, nell'esercizio delle proprie competenze, interferivano con oggetti rientranti nella riserva di cui all'art. 108 Cost., oltre che estremamente rare, paiono di stretta interpretazione, come tali difficilmente adattabili a casi diversi da quelli oggetto della singola decisione³⁷.

Oltre ai casi già citati sul gratuito patrocinio, sul versante della legislazione regionale le questioni riguardano particolari profili, a partire dal tentativo di disporre della qualifica di ufficiale e/o agente di polizia giudiziaria³⁸, o di sancire l'impignorabilità di determinate

come evidenzia A. POGGI, *Corte costituzionale* cit., 291-292, che ricorda ad esempio anche le decisioni sull'organizzazione degli uffici giudiziari.

³⁷ Così per il *leading case* rappresentato da Corte cost. 4/1956, in cui, dopo aver affermato il «principio dell'ordinamento giuridico» che riserva allo Stato ogni aspetto concernente l'amministrazione della giustizia, anche sotto il profilo funzionale, la Corte avalla la legge del Trentino-Alto Adige, volta a conferire una competenza al Pretore in relazione alla gestione dei masi chiusi, materia su cui la Regione vantava competenza legislativa. Il che non è valso tuttavia a generalizzare la regola oltre al particolarissimo caso trattato, incentrato su di un istituto che affonda le sue radici in una tradizione precostituzionale, essendo necessariamente assunto – osserva la Corte – nello Statuto speciale alla stregua della sua preesistente configurazione, che per l'appunto prevedeva una funzione sul punto esercitata da un organo giurisdizionale. Con ciò precludendo ogni tentativo di legare alle materie di competenza uno spazio per la legislazione locale sulla giurisdizione, o almeno su taluni aspetti della stessa. Senza contare che, quale che sia il ragionamento che si intenda svolgere con riguardo alle norme statutarie concernenti la giurisdizione (quali quelle sulle peculiarità della giustizia amministrativa e contabile, o sui giudici conciliatori, in alcune Regioni – Sicilia, Trentino-Alto Adige, Sardegna, Valle D'Aosta –), trattati di regole che, in quanto *speciali*, non potrebbero costituire la base per estrarne un principio generale. Inoltre, come si sa, anche nel limitato ambito loro proprio, sono state assoggettate ad un'interpretazione restrittiva, che non ha mai messo in discussione la spettanza nazionale della legislazione ed organizzazione del settore giudiziario (cfr. E. GIANFRANCESCO, *Regioni* cit., par. 3, 3.1, 3.2, 3.3, G. MARAZZITA, *Giurisdizione* cit., 334 ss., nonché F.G. PIZZETTI, *Il giudice* cit., 154 ss.). Quanto alle Regioni ordinarie, può argomentarsi nello stesso modo quanto alle decisioni 224 e 285/1999, che hanno ammesso l'attribuzione regionale di incarichi extragiudiziari a magistrati, sempre in relazione ad ambiti di competenza locale, quali l'organizzazione degli enti dipendenti dalla Regione e la disciplina del *referendum*. Se pure è vero che in queste fattispecie la riserva di legge ha operato quale limite interno alla materia di competenza regionale, piuttosto che come limite esterno della medesima (A. POGGI, *Nuove distinzioni* cit., 1024), rimane fermo che alle Regioni è consentito di avvalersi di una facoltà – conferire tali incarichi – disciplinata, nei suoi presupposti e condizioni di esercizio, dalla legge statale e che a questa rimane riservata, riguardando lo *status* dei magistrati. E rimane fermo che, pure all'interno di tali confini, non pare ci sia stato adeguato seguito nella giurisprudenza successiva al 2001.

³⁸ Così nei casi decisi dalle decisioni 8/2017, 35/2011, 167/2010 e 313/2003, nelle quali la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale delle disposizioni regionali,

somme³⁹, sino al regime delle gestioni liquidatorie delle *ex* USL pugliesi⁴⁰. E l'esito è sempre sfavorevole alle resistenti, anche quando la medesima Corte prospetta un'ipotetica connessione con materie regionali⁴¹.

Nonostante questo quadro, piuttosto «ostile» ad interventi regionali in materia di giurisdizione in generale, e di diritto alla tutela giurisdizionale, patrocinio incluso, in particolare, non sono mancate, soprattutto nella più recente legislazione, soluzioni locali di garanzia proprio in relazione al profilo da ultimo indicato. Oltre alle normative già ricordate, annullate con le decisioni nn. 81-172 del 2017 e 299 del 2010, ne sussistono altre, sfuggite – consapevolmente o meno è quel che si dovrà valutare – al controllo in via principale. Accanto alla legge lombarda che ha adottato per prima la provvidenza poi deliberata anche dalle Regioni Veneto e Liguria⁴², sono da ricordare

in quanto riguardanti uno dei soggetti del processo penale, tale dovendo qualificarsi la polizia giudiziaria ai sensi del relativo codice di procedura. Qualificare in questi termini il personale dell'ARPAB (Agenzia regionale per l'ambiente in Basilicata) (Corte cost. 8/2017), piuttosto che gli appartenenti alla polizia locale (Corte cost. 35/2011, 167/2010) o il personale del Corpo forestale regionale (Corte cost. 313/2003), eccede pertanto la competenza regionale, in violazione dell'art. 117, comma 2, lett. l), Cost.

³⁹ Corte cost. 103/2017 a proposito dell'impignorabilità di somme apprestate dallo Stato, dalla Regione e dall'Unione europea a favore di enti strumentali della Regione, e di altri enti, con l'effetto di incidere in senso limitativo sull'esperibilità stessa di una procedura esecutiva su tali beni, a danno dei creditori. Nello stesso senso, questa volta a difesa di una legge statale che fissava analoga impignorabilità a favore degli enti locali, cfr. Corte cost. 18/2004.

⁴⁰ Corte cost. 25/2007, con cui viene annullata la norma regionale che assoggettava tali gestioni alla procedura di liquidazione coatta amministrativa, con ciò conformando in modo peculiare le situazioni soggettive dei creditori, differenziandone il regime processuale rispetto a quello ordinario.

⁴¹ Nel caso di cui alla nota che precede, infatti, la Corte riconosce che la norma persegue una finalità di controllo della spesa sanitaria, potendosi quindi qualificare, sotto il profilo teleologico, come attinente al «coordinamento della finanza pubblica», oggetto di potestà concorrente, ma ritiene di dover seguire un altro criterio di sussunzione, quello che guarda al contenuto della disciplina, in sé considerato (Corte cost. 27/2007, par. 7.2 del *Diritto*).

⁴² L'art. 21, comma 2, l.r. Lombardia 17/2015, stabilisce infatti che «la Regione prevede il patrocinio a proprie spese nei procedimenti penali per la difesa di 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», risultando perciò quasi identica all'art. 1, comma 2, l.r. Liguria 11/2016, e molto simile all'art. 12, comma 2, l.r. Veneto 7/2016. Tale disciplina, integrata attraverso il regolamento 1/2016, cui la

una serie di regolazioni che, pur diversamente formulate, sono accomunate dal fine di offrire protezione legale a persone che hanno subito comportamenti illeciti o che comunque vivono situazioni di difficoltà.

La cosa appare evidente in alcuni settori «sensibili»: dalla tutela delle vittime della criminalità organizzata, in particolare con riguardo alle ipotesi di usura ed estorsione, sino agli interventi contro la violenza di genere, contro le discriminazioni legate all'orientamento sessuale, nonché a protezione dei migranti e dei risparmiatori danneggiati dalla crisi del sistema bancario. Le misure previste assicurano la tutela legale e l'esercizio del diritto alla difesa ai migranti⁴³, i contributi per coprire i costi per la costituzione di parte civile nel processo penale a chi abbia subito fatti di usura e/o estorsione⁴⁴, il gratuito patrocinio alle donne vittime di maltrattamenti⁴⁵ ed alle persone og-

stessa rinvia per la definizione dei criteri e modalità per l'erogazione del patrocinio, risulta quindi operativa, benché precaria, dal momento che un'eventuale impugnativa in via incidentale è destinata a sicuro accoglimento.

⁴³ L.r. Emilia Romagna 5/2004, *Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati*, art. 9, comma 4, circa le «iniziative [regionali e degli enti locali] per agevolare l'effettiva possibilità di esercizio dei diritti di difesa e di tutela legale dei cittadini stranieri immigrati», che la Regione e gli enti locali «programmano e realizzano».

⁴⁴ L.r. Piemonte 8/2017, *Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto ai fenomeni di usura, estorsione e sovra indebitamento*, art. 5, comma 1, nonché L.r. Campania 11/2004, *Misure di solidarietà in favore delle vittime della criminalità*, art. 7, comma 2, lett. b), circa i contributi a soggetti collettivi impegnati nel contrasto alla criminalità (associazioni, fondazioni ed organizzazioni antiusura), per la costituzione di parte civile, si suppone delle vittime, anche se la norma non è chiara sul punto, nel senso che potrebbe intendersi anche come riferita alla costituzione del soggetto collettivo, come previsto dalla l.r. Basilicata 21/2015, *Nuove norme in materia di interventi regionali per la prevenzione e la lotta al fenomeno di usura ed estorsione*, art. 6, comma 1, lett. b). Come noto, secondo l'orientamento prevalente nella giurisprudenza penale, i soggetti privati portatori di interessi collettivi sono ammessi a far valere l'azione risarcitoria in sede penale, al pari degli enti pubblici nel cui territorio i fatti hanno avuto luogo.

⁴⁵ L.r. Piemonte 4/2016, *Interventi di prevenzione e contrasto della violenza di genere e per il sostegno alle donne vittime di violenza ed ai loro figli*, artt. 3, comma 1, lett. m), e 22, commi 1 e 2, circa il patrocinio legale a favore delle donne vittime di violenza e maltrattamenti, che istituisce allo scopo un apposito Fondo di solidarietà (art. 3), «volto a sostenere le azioni in sede giudiziaria e nella fase prodromica», coprendo «le spese di assistenza legale sia in ambito penale che in ambito civile».

getto di atti discriminatori⁴⁶, nonché l'«assistenza e consulenza legale» nei procedimenti di conciliazione e giudiziali⁴⁷.

Esistono dunque norme che incidono sul diritto di azione/difesa nel processo, sostenendone l'esercizio in termini patrimoniali, che paiono difficilmente compatibili con la riserva di cui all'art. 117, comma 2, lett. *l*), Cost., come intesa nelle recenti decisioni della Corte. Non è dubbio che ciò accada in relazione alla citata legge Regione Lombardia n. 17 del 2015, per ovvie ragioni di identità o stretta analogia di contenuti rispetto alle norme annullate dalle sentenze 81 e 172⁴⁸. Ed altrettanto dicasi per la legge della Regione Emilia Romagna n. 5 del 2004, che mira ad assicurare l'esercizio del diritto di difesa agli stranieri in termini analoghi alla legge pugliese n. 32 del 2009, dichiarata incostituzionale con sent. n. 299 del 2010⁴⁹. A considerazioni non dissimili si giunge tuttavia guardando alle altre fattispecie citate, che comunque favoriscono l'esercizio dell'azione in giudizio, con conseguenze analoghe ai fini del riparto di competenza.

Da tempo la Corte ha riconosciuto il necessario collegamento fra i tre commi dell'art. 24 Cost., in coerenza con il principio di uguaglianza, sia formale che sostanziale⁵⁰, e sancito che il diritto al

⁴⁶ L.r. Piemonte 5/2016, *Norme di attuazione del divieto di ogni forma di discriminazione e della parità di trattamento nelle materie di competenza regionale*, che istituisce un fondo di solidarietà per le vittime di discriminazioni fondate su «nazionalità, sesso, colore della pelle, (...) lingua, religione (...)» (art. 2, comma 1, lett. *a*), «per la tutela giurisdizionale (...), destinato a sostenere le spese per l'assistenza legale, qualora non ricorrano i presupposti per il patrocinio a spese dello Stato, precisando altresì che esso opera nei «procedimenti giurisdizionali» (art. 16, commi 1, 2 e 4).

⁴⁷ L.r. Veneto 7/2016, art. 11, commi 1 e 1-*bis*, riguardante contributi alle associazioni e ai comitati rappresentativi dei risparmiatori danneggiati dalla crisi del sistema bancario, con limitato riferimento a chi avesse acquistato prodotti finanziari venduti all'interno della Regione, per le attività di consulenza e assistenza legale svolte a favore dei rappresentati nei procedimenti di conciliazione e giudiziali. Trattasi della stessa legge oggetto, in altro disposto, della sent. 81/2017, ma la parte della disposizione che si riferisce ai procedimenti giudiziali è stata inserita successivamente all'impugnazione della norma annullata. Anche se, di per sé considerate, le prestazioni di consulenza e assistenza sembrano appartenere ad un contesto extraprocessuale, il riferimento ai «procedimenti giudiziali», sembra riportarle nell'area del processo, sotto forma di servizio legale che l'associazione organizza nell'interesse dell'associato.

⁴⁸ Cfr. nota 42 per il testo della legge.

⁴⁹ Gli artt. 9, comma 4, della legge emiliana e 1, comma 3, lett. *b*) della legge pugliese, già ricordate nelle note 20 e 43, menzionano negli stessi termini l'effettività del diritto di difesa, quale obiettivo dell'intervento regionale.

⁵⁰ Corte cost. 194/1992, par. 3 del *Diritto*.

gratuito patrocinio è incluso nel diritto alla difesa⁵¹. Posto che la regolamentazione dei diritti di agire e di difendersi ha natura processuale, appare difficile scollegare non solo la disciplina sulla tutela dei soggetti privi di mezzi, ma anche, in generale, ogni normativa finalizzata comunque ad introdurre forme di copertura regionale dei costi processuali. Da qui l'estensione della riserva statale risultante dalle decisioni di incostituzionalità già citate, tutte relative a casi in cui la provvidenza era sganciata da presupposti economici, e in cui il richiamo alla normativa del codice di procedura penale (sull'obbligo di difesa tecnica), e del T.U. sulle spese di giustizia, vale non tanto a perimetrare l'ambito sottratto alle Regioni (perché ciò lascerebbe libero lo spazio per una disciplina integrativa a vantaggio di chi non abbia i requisiti reddituali per accedere al beneficio statale), ma a sottolineare l'uguale natura delle regole in materia, da sottrarre al rischio di disparità di trattamento territoriali⁵².

Rispetto ad altre materie statali il diritto processuale appare quindi come un comparto «a tenuta stagna»⁵³, a differenza di quanto avviene per le competenze trasversali, che per definizione sottraggono spazi, lasciandone però altri nelle materie «attraversate»; ma anche rispetto ad una materia anch'essa «ordinamentale», come il diritto civile, che, per quanto pervasivo rispetto a settori regionali, non ne esaurisce il contenuto⁵⁴.

⁵¹ Corte cost. 219/1995, par. 4, che colloca la difesa fra i diritti civili fondamentali, e vi ritiene compresa quella dei non abbienti. La stessa Corte ha poi affermato «nessuna competenza è infatti attribuita alle Regioni per la tutela del diritto di difesa» (Corte cost. 50/2005, par. 7 del *Diritto*).

⁵² Nel diverso contesto attinente al dibattito sull'attuazione del regionalismo differenziato (art. 116, comma 3, Cost.), stimolato dalle iniziative presentate da alcune Regioni nella scorsa legislatura, tradottesi in una serie di accordi preliminari con il Governo, si è sottolineato il limite posto sul piano dei diritti alla concessione di maggiori condizioni di autonomia. Cfr. S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in questa *Rivista* 2017, 665 e 687, sulla necessità di assicurare il «principio di omogeneità delle condizioni di vita», e E. CATLANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost.: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018, 9, circa le disuguaglianze lesive del principio di solidarietà che ne potrebbero altrimenti derivare.

⁵³ S. CALZOLAIO, *Il cammino* cit., 211, che ne ragiona nei termini di un ambito specifico che non presenta connessioni con titoli di intervento regionali o che comunque, una volta richiamato, li esclude.

⁵⁴ La disciplina del rapporto di lavoro privatizzato, pur rientrando nell'ordinamento civile, non esautorava del tutto le Regioni dalla disciplina residuale sull'organizzazione regionale, e lo stesso pare possa dirsi nel rapporto fra la normativa sulle di-

A differenza di quanto accade per le altre regole sul processo⁵⁵, il settore di competenza regionale in ipotesi «confinante» dovrebbe poi essere, si suppone, la materia residuale dei servizi sociali, che però, in questa prospettiva, dovrebbe includere anche il tema del patrocinio dei non abbienti, non a caso definito come «un diritto sociale di libertà»⁵⁶, quale mezzo per rimuovere un ostacolo di ordine economico all'esercizio del diritto di azione/difesa, agganciato dunque al principio di uguaglianza sostanziale⁵⁷: salvo considerare il testo unico n. 115 del 2002 come espressione di un livello essenziale (art. 117, comma 2, lett. *m*)⁵⁸, che tuttavia includerebbe non solo la fase di regolazione, ma anche – e per intero – quella di erogazione della prestazione, il che, pur essendo talora accaduto, di certo non è conforme alla logica di questo titolo di legislazione trasversale⁵⁹. Senza contare che certe soluzioni regionali sul gratuito patrocinio, piuttosto che limitarsi ad integrare quella statale⁶⁰, vi

stanze fra gli edifici rispetto al «governo del territorio». In tale ultimo caso poi, non è nemmeno detto che ogni disciplina sulle distanze sia di spettanza statale, come si desume da Corte cost. 41/2017, secondo cui «alle Regioni è consentito fissare limiti in deroga alle distanze minime stabilite nelle normative statali solo a condizione che la deroga sia giustificata dall'esigenza di soddisfare interessi pubblici legati al governo del territorio» (par. 4 del *Diritto*).

⁵⁵ Quelle cioè che ne scandiscono le varie fasi, i soggetti ammessi a parteciparvi, i relativi diritti, doveri ed oneri, i meccanismi di gravame e via dicendo.

⁵⁶ Secondo la definizione di M. Cappelletti ricordata da L.P. COMOGGIO, *Art. 24, 3° comma*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma 1981, 120, nota 11.

⁵⁷ Anche di recente richiamato dalla Corte in una decisione di annullamento di provvidenze regionali condizionate ad illegittimi requisiti di durata della residenza dei beneficiari, in materia di asili nido (Corte cost. 107/2018, par. 3.2 del *Diritto*).

⁵⁸ La difesa della Regione Liguria aveva tentato di seguire questa strada, senza che l'argomento sia stato nemmeno esaminato dalla Corte (cfr. Corte cost. 172/2017, par. 2 del *Fatto*).

⁵⁹ G. FALCON, *Le materie trasversali: tutela dell'ambiente, tutela della concorrenza, livelli essenziali delle prestazioni*, in AA.VV., *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e delle Regioni. La lezione dell'esperienza*, Milano 2016, 92 s., ricorda i casi della *social card* e della Carta acquisti, in cui lo Stato, con l'avallo della Corte costituzionale, ha trattenuto a sé anche la fase della gestione amministrativa della misura, ma in un contesto di eccezionale crisi economica, che sembra essere la vera giustificazione della soluzione adottata.

⁶⁰ La l.r. Piemonte 4/2016, più volte citata, tratta del patrocinio a favore delle donne vittime di violenza, con una previsione che include i reati elencati nell'art. 76, comma 4-ter, d.P.R. 115/2002, senza tuttavia limitarsi ad essi (cfr. art. 2 della legge piemontese, quanto alla definizione del concetto di violenza nei confronti della donna, nonché l'allegato al regolamento 3/R del 2017, in cui sono elencati i reati per i quali è ammesso il beneficio, ben più nutrito di quello statale).

si sovrappongono, qualora difettino apposite norme di coordinamento⁶¹.

Semmai, mantenendo ferma la connotazione processuale della misura di tutela, ci si potrebbe chiedere se la legge statale non possa offrire una qualche copertura a determinati interventi normativi, in specifici settori, che siano quanto meno prossimi ad ambiti di interesse (anche) degli enti territoriali, e in cui sussistano particolari esigenze di protezione (della donna, della persona discriminata, del migrante...), tali da essere meglio garantite in una logica di sistema, posto che il compito di adottare misure attestanti la vicinanza alla vittima dovrebbe dirsi gravare sull'insieme dei pubblici poteri (art. 2 Cost.). Il coordinamento dello Stato andrebbe ad evitare sovrapposizioni, con le conseguenti incertezze applicative e, prima di tutto, significative differenziazioni circa l'accesso alla giurisdizione⁶². Una, peraltro risalente, sentenza della Corte ha annullato il conferimento regionale di una competenza ad un organo giudiziario, lamentando la mancanza di una «copertura» da parte della legge statale, che giustificasse l'interferenza dell'ente autonomo⁶³. Pur vertendo in altro

⁶¹ Così nelle leggi annullate con le citate sentenze del 2017, ma anche nella legge lombarda del 2015 che le ha ispirate, nonché nella l.r. Piemonte 4/2016. Va peraltro segnalato, proprio con riferimento alle due leggi da ultimo citate, che il problema è risolto dai rispettivi regolamenti di attuazione, in cui si precisa che il beneficio scatta a condizione che l'interessato non sia già stato ammesso al patrocinio a spese dello Stato (Regolamento Regionale 14 gennaio 2016, n. 1, art. 2, lett. g), o per le sole «spese che non rientrano nella suddetta normativa» (art. 2, comma 6, d.P.G.R Piemonte 30 gennaio 2017, n. 3/R). Soluzione ragionevole, ma conseguente ad un atto successivo, non legislativo, che non avrebbe potuto essere preso in considerazione dalla Corte in sede di eventuale contestazione delle fonti primarie. Diversamente, l'art. 16, comma 2, l.r. Piemonte 5/2016 affronta direttamente la questione. Può anche capitare, infine, che la soluzione regionale sia peggiorativa rispetto a quella nazionale. Rimanendo nell'ambito delle normative ricordate in questa nota, la l. 4/2016, in combinato col regolamento attuativo, pone un limite reddituale – otto volte il reddito stabilito in generale dal d.P.R. n. 115 – in relazione ai reati contro la donna, per molti dei quali il patrocinio statale è concesso in deroga al tetto abituale.

⁶² Nei casi in cui la condizione economica del soggetto interessato assume rilevanza, può verificarsi che il tetto regionale sia decisamente più alto di quello statale. Questo accade nella l.r. Piemonte 5/2016 (in tema di atti discriminatori), dal momento che – seppure mediante integrazione da parte del regolamento 4/R del 2017 (art. 2, comma 3, lett. d, e comma 4) – il limite è fissato ad otto volte quello nazionale, e calcolato per di più con esclusivo riferimento alla situazione della vittima, piuttosto che con riguardo al suo nucleo familiare, come avviene invece a livello statale. Il che allarga di molto la portata del beneficio.

⁶³ Corte cost. 43/1982, con cui sono state annullate, ai sensi della riserva di cui all'art. 108 Cost., leggi della Sardegna e del Trentino-Alto Adige, che attribuivano a

settore, sempre però di potestà esclusiva statale, altra, questa volta recente, decisione ha affermato (meglio, confermato) che forme di coordinamento o collaborazione che coinvolgano organi statali possono essere disposte dalle Regioni solo qualora si fondino su «leggi statali che le prevedano o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati»⁶⁴. Ne potrebbe allora derivare un coinvolgimento legislativo delle autonomie, con relativa apertura di spazi di collaborazione nel settore della difesa legale pubblica.

Tuttavia, in entrambi i precedenti, la competenza centrale andrebbe a raccordarsi con un titolo di intervento regionale, come quello, nel primo caso, concernente la disciplina dei *referendum* nel relativo territorio. Ragion per cui la copertura della legge statale finirebbe per allargare il perimetro della materia regionale, riducendo l'ambito della propria. Con riguardo alla legislazione locale sul patrocinio, una soluzione analoga sembra invece derogatoria nei confronti dei criteri di riparto, sino a che la Corte terrà ferma la configurazione attuale della materia processuale e la sua impenetrabilità. Diversa sarebbe la situazione se trovasse avallo l'idea per cui alcuni profili, per così dire amministrativi, del diritto di azione e difesa, nelle ipotesi di cui si è detto in questa sede, potessero essere scorporati dal diritto processuale, per essere fatti rientrare, in una certa misura, nella competenza residuale, o nella specifica materia residuale dei servizi sociali: in una logica di concorrenza di competenze, da gestire attraverso il principio di leale collaborazione.

Resta comunque il fatto che una serie, per quanto non particolarmente consistente⁶⁵, di leggi sul gratuito patrocinio è in vigore, non essendo stata impugnata in via diretta, oltre che in via incidentale⁶⁶.

organi giudiziari collocati nei rispettivi territori il compito di controllare le richieste di *referendum* abrogativo su leggi regionali.

⁶⁴ Corte cost. 9/2016, relativa ad una vicenda riguardante una legge regionale che prevedeva la partecipazione delle prefetture ad un «tavolo» provinciale di monitoraggio circa l'abbattimento annuale di date specie animali, denunciata ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. g), che sancisce la competenza legislativa statale in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali». Questa pronuncia conferma quanto già ritenuto in altre ipotesi, quali ad esempio la sent. 429/2004.

⁶⁵ Anche se non si può escludere che esistano altre leggi sul gratuito patrocinio, oltre a quelle citate in questa sede, sembra che questa soluzione sia nettamente più rara di quella consistente nell'introdurre forme di tutela legale non giudiziale, che invece caratterizza la legislazione più recente, come si avrà modo di dimostrare nel paragrafo successivo.

⁶⁶ Circostanza quest'ultima che peraltro, richiedendo il giudizio incidentale una concreta controversia, stupisce meno, soprattutto quando si tratta di normative recenti.

La circostanza che solo in un numero ristretto di ipotesi il Governo si sia attivato sollevando le relative questioni di costituzionalità, pur non costituendo una novità⁶⁷, è fatto singolare, specie, e prima di tutto, a fronte di leggi «fotocopia», per di più approvate in un lasso temporale alquanto contenuto, come avvenuto per la legge lombarda del 2015, appena ricordata, di poco precedente quelle veneta e ligure del 2016, tempestivamente impugnate.

È noto che il giudizio in via principale origina da una valutazione di natura politica, che conferisce carattere facoltativo all'impugnazione⁶⁸, ragion per cui, in astratto, l'inerzia governativa potrebbe spiegarsi in questi termini, cioè come scelta di non contestazione. Tuttavia, è più probabile che si sia trattato di una mera svista, forse dovuta alla stessa limitatezza della finestra temporale a disposizione per avviare il controllo, in rapporto al numero di norme regionali da esaminare⁶⁹. È infatti impossibile imputare l'inerzia alla vicinanza politica fra Governo nazionale e regionale, come pure è immaginabile sia talora accaduto⁷⁰, posto che, come noto, i partiti che amministravano la Lombardia erano all'opposizione a livello nazionale, al momento della pubblicazione della legge sul gratuito patrocinio. Mentre, sotto il profilo dei contenuti, la somiglianza con le norme regionali tempestivamente denunciate induceva senz'altro ad adottare per tutte lo stesso criterio di valutazione, ad evitare un uso arbitrario del potere di censura⁷¹.

Certo è che, se la ragione che ha «salvato» la disposizione lombarda fosse di tipo organizzativo, nel senso di essere legata ad un'insufficienza nella disponibilità di risorse umane in capo al Dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie, che si occupa della

⁶⁷ Del problema si ragionava infatti ben prima della riforma. Cfr. R. TOSI, *Parità di trattamento in sede di controllo delle leggi regionali: un'esigenza insuscettibile di garanzia*, in questa *Rivista* 1996, 767 ss.

⁶⁸ Cfr. C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, in AA.VV., *I ricorsi in via principale* 2011, 52 e ss., e, in specie 59 s., con riguardo alla situazione successiva alla riforma del Titolo V.

⁶⁹ Nella banca dati sulle leggi regionali da sottoporre a controllo, consultabile sul sito del Dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie, essa non è menzionata. È pure vero che non lo è nemmeno con riguardo alla voce «decorrenza dei termini», ragion per cui non è agevole formulare ipotesi su questa base.

⁷⁰ C. SALAZAR, *Politicità cit.*, 89.

⁷¹ Come evidenzia R. TOSI, *Parità cit.*, 769, la natura facoltativa del ricorso non autorizza (o comunque non dovrebbe autorizzare) un uso incoerente del potere di impugnazione, che al contrario, una volta esercitato in relazione a dati contenuti e a garanzia di dati parametri, andrebbe utilizzato in modo uguale, così da evitare disparità di trattamento fra Regioni.

fase istruttoria preliminare alla decisione del Consiglio dei Ministri, si tratterebbe di problema da affrontare, posto che il giudizio in via principale è l'unica via attraverso la quale può essere contestata la validità della legge a ridosso della sua pubblicazione⁷². È vero che la decisione della Corte interviene successivamente, quando la fonte normativa è oramai in vigore, ma è vero anche che l'impugnazione pone all'attenzione di tutti gli interessati – prima fra tutti la Regione resistente – il problema della relativa eventuale invalidità, ciò che può indurre, ad esempio, a ritardare l'adozione di quei regolamenti e/o delibere di Giunta, senza le quali molto spesso la regola non è in grado di produrre effetti⁷³.

D'altronde, ragionando sul piano dei possibili rimedi a fronte di questo atteggiamento non particolarmente attivo del Governo, non è neppure possibile, per lo meno guardando alla prassi, rimediare «dall'alto», cioè scaricando sulla Corte il compito di «sanare» l'inerzia statale, mediante una dichiarazione di incostituzionalità in via consequenziale (art. 27, l. 87/1953), su norme identiche⁷⁴, o comunque analoghe⁷⁵, a quella censurata, ma provenienti da Regioni diverse. Nei giudizi in via diretta la Corte non si avvale di tale facoltà, qualora ad esserne colpita sia una disposizione deliberata da una Regione altra rispetto alla resistente, garantendo in questo modo il diritto di difesa della prima, senza dover rimeditare la prassi di

⁷² Sul ruolo del Dipartimento per le Autonomie nella fase istruttoria che precede la decisione del Consiglio dei Ministri sull'impugnativa, cfr. E. GIANFRANCESCO, *Il giudizio in via principale oggi: prevenire è meglio che reprimere. Sì, ma come?*, in AA.VV., *I ricorsi cit.*, 17 ss., il quale sottolinea il fatto che si sia affermata nella prassi una procedura in contraddittorio con le Regioni interessate dai rilievi di illegittimità, volta a prevenire l'avvio del giudizio in via principale, attraverso l'introduzione di modifiche al testo, o l'impegno ad introdurle o a rimediare mediante regolamenti o delibere giuntali, che concretizzino una lettura dei disposti censurati conforme a Costituzione, o comunque alla lettura che il Dipartimento offre della ripartizione di competenze nel caso concreto. Procedimento improntato quindi a collaborazione, ma che rimane del tutto inconoscibile, al di fuori dei soggetti direttamente interessati, non essendo quindi possibile quantificarne gli effetti in termini di riduzione del contenzioso.

⁷³ Nei casi concernenti il patrocinio regionale in caso di eccesso colposo tutte le leggi regionali rinviavano appunto ad un regolamento della Giunta la fissazione dei criteri e modalità per l'applicazione della misura ivi prevista. Ed altrettanto avviene in molte delle discipline locali non impugnate, sopra citate.

⁷⁴ Si allude ovviamente alla norma lombarda sul gratuito patrocinio in caso di eccesso colposo.

⁷⁵ Come quelle incluse nelle altre leggi regionali, interferenti con la disciplina processuale, già ricordate.

chiusura del contraddittorio a enti diversi dalle parti originarie del giudizio, ormai consolidata⁷⁶.

Nelle ipotesi di discipline locali di ordine processuale, qui in esame, pare invece meno convincente un altro argomento, spesso impiegato contro possibili estensioni d'ufficio della portata dell'annullamento, ovvero quello che fa capo al sistema in cui vive la singola regola, che, mutando da Regione a Regione, può incidere sulla norma desumibile da disposizioni molto simili, se non uguali⁷⁷. Non nel senso che l'argomento non abbia una sua logica, ma nel senso che il mutamento di significato va verificato in concreto, e dunque potrebbe anche risultare inesistente. Insomma, non mancano casi in cui anche il contesto non cambia, semplicemente perché una Regione adotta – di regola consapevolmente – soluzioni simili a quelle già sperimentate altrove: circostanza che spesso appare evidente anche a prima lettura⁷⁸. Semmai non va dimenticata la difficoltà – in fatto – per la Corte, qualora si pensasse a questa soluzione, di individuare tutte le norme identiche o analoghe a quella annullata in via principale, posto che un'applicazione intermittente dell'istituto darebbe vita, ancora una volta, ad una disparità fra enti colpiti e non, disparità che però, provenendo dalla medesima Corte costituzionale, risulterebbe ancor più inaccettabile di quella conseguente all'inerzia governativa.

Infine, che la mancata censura di una disciplina, analoga ad altre invece annullate, rappresenti un vantaggio per la singola Regione è da vedere, dato che resta ovviamente aperta l'altra via di accesso al giudizio di legittimità, quella incidentale, in quanto tale eventuale e dunque suscettibile di manifestarsi anche a significativa distanza temporale dall'entrata in vigore della norma locale, col rischio di travol-

⁷⁶ Cfr. A. MORELLI, *L'illegittimità consequenziale delle leggi*, Catanzaro 2008, 247 ss., e 263 ss.; nonché E. BINDI, *Considerazioni in tema di illegittimità consequenziale nel giudizio in via principale (ovvero della «prudenza» della Corte nella dichiarazione di illegittimità consequenziale nel giudizio in via principale)*, in R. BALDUZZI, P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino 2007, 384 ss.

⁷⁷ G. BRUNELLI, *Significative convergenze: illegittimità derivata di norme analoghe e sentenze manipolative*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli 2004, 349 s.

⁷⁸ Così in relazione alle statuizioni sulla copertura delle spese legali per la costituzione di parte civile, o per quelle sul patrocinio regionale per le vittime di determinati reati, in relazione alle quali è difficile, come minimo, individuare differenze di contesto idonee ad influire sul loro significato.

gere rapporti su quella base a suo tempo instaurati, risultato peggiorativo in termini di certezza e stabilità dei rapporti giuridici medesimi⁷⁹.

Al netto del caso, alquanto vistoso, relativo alla mancata impugnazione della legge lombarda, ve ne sono altri, pur sempre assimilabili, per i quali, volendo, si potrebbe ipotizzare un'inerzia governativa di tipo strumentale alla vicinanza politica con l'esecutivo regionale⁸⁰, se non fosse per il fatto che di ipotesi pur sempre si tratta, non solo impossibili da dimostrare in concreto, ma che paiono smentite dal numero di impugnative dirette azionate dal Governo, del tutto a prescindere dal colore politico della resistente⁸¹.

Piuttosto, è da osservare che nei due ricorsi alla base delle decisioni di annullamento del 2017, la «molla» che ha indotto lo Stato ad agire sembra essere la lesione dell'ordine pubblico, non a caso menzionato sempre per primo nei motivi di censura, mentre il profilo attinente al titolo statale delle norme processuali, in un caso (quello concernente la legge ligure) non è nemmeno evidenziato. In altri termini, è ipotizzabile che il risultato sostanziale avuto di mira risieda nell'eliminazione di alcune misure, in quanto pericolose per la civile convivenza, la riserva sulla giurisdizione venendo in rilievo quale ul-

⁷⁹ A. D'ATENA, *Il riparto delle competenze tra Stato e Regioni ed il ruolo della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Il sindacato cit.*, 58, osserva che nel giudizio incidentale è alquanto «raro che le norme sul riparto delle competenze fungano da parametro», ma molto dipende dalla disposizione primaria che viene in considerazione. Quelle sul gratuito patrocinio potrebbero essere impugunate, ad esempio, in un giudizio avente ad oggetto un rifiuto della Regione di liquidare le spese legali, circostanza che ben può verificarsi.

⁸⁰ Così, ad esempio, per la mancata impugnazione delle ll.rr. Piemonte 4 e 5/2016, che hanno introdotto forme di patrocinio a carico della Regione, amministrata da una maggioranza omogenea a quella parlamentare del tempo.

⁸¹ Come risulta dalla semplice lettura dei ricorsi pubblicati sulla *G.U.*, nella serie dedicata alla Corte costituzionale, quanto meno nei tempi recenti. E. GIANFRANCESCO, *Le Regioni cit.*, 11, sottolinea che valutazioni di consonanza politica connotano con maggiore frequenza le contestazioni regionali, mentre quelle statali appaiono essenzialmente legate, salvo eccezioni, a rilievi di natura tecnica. Sul versante delle censure governative, anche determinate linee di indirizzo politico potrebbero motivare un'impugnativa, al di là dei vizi denunciati. Ad esempio, questo potrebbe essere il caso della censura contro la l.r. Puglia 32/2009, già ricordata, contenente una serie di misure a favore dei migranti, anche privi di permesso di soggiorno, adottata da un'amministrazione di centro sinistra e impugnata da un Governo di segno opposto, e non particolarmente «inclusivo» sul tema delle migrazioni. E tuttavia un esecutivo dello stesso colore politico non ha invece contestato la l.r. Emilia-Romagna 5/2004, deliberata anch'essa da una Regione di centro-sinistra, e contenente anch'essa provvidenze a favore degli stranieri. Non è quindi semplice decifrare le ragioni politiche di certe scelte.

teriore via per conseguire il medesimo risultato. Ciò varrebbe a spiegare l'inerzia nel contrastare le altre disposizioni regionali sul patrocinio gratuito, in quanto diversamente strutturate. «Non può negarsi che la mancata reazione da parte del soggetto titolare della competenza lesa assuma un incontestabile valore sintomatico»⁸², è stato osservato, e un tanto vale a maggior ragione quando una pluralità di norme venga approvata in uno stesso arco temporale, alquanto ristretto⁸³, senza conseguenze in termini di contenzioso costituzionale. E, una volta presa questa via, che si traduce in una maggiore tutela, seppure non uniformemente garantita, è problematico tornare indietro, nel senso di attivarsi contro un'ulteriore iniziativa dello stesso tipo. Non perché l'acquiescenza pregressa rilevi, alla stregua di un implicito atto dispositivo delle competenze costituzionali⁸⁴, ma perché lo scopo sarebbe una parificazione verso il basso, volta a ridurre la protezione accordata, assimilando la Regione «ultima arrivata» a quelle che non si sono attivate nell'ambito delle iniziative volte a favorire la reazione a fronte di atti di particolare disvalore sociale, e di cui l'esperienza offre purtroppo frequente esempio⁸⁵.

Non va dimenticato, inoltre, che il tetto per beneficiare del patrocinio a carico dello Stato è veramente selettivo, con la conseguenza di escludere un'ampia platea di soggetti che sarebbe difficile definire «abbienti». Come già ricordato, infatti, l'asticella è legata ad un imponibile di 11.528,41 euro, calcolato fra l'altro tenendo conto anche dei redditi degli eventuali componenti del nucleo familiare, e senza attribuire invece alcun rilievo alla circostanza che uno o più familiari siano a carico dell'istante, con ovvia decurtazione del reddito effettivamente disponibile⁸⁶. L'intervento delle Regioni vale quindi a

⁸² A. D'ATENA, *Il riparto* cit., 58.

⁸³ Alcune fra le leggi regionali citate sono state infatti adottate fra il 2015 ed il 2017.

⁸⁴ La Corte ha infatti ammesso impugnative su leggi sostanzialmente analoghe ad altre non tempestivamente contestate. Circa l'inapplicabilità, a fronte di leggi riproduttive, confermative, consequenziali di altre non impugnate, dell'istituto dell'acquiescenza, in quanto ogni provvedimento legislativo ha vita autonoma, cfr. E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino 2003, 183. La situazione ipotizzata nel testo inoltre non riguarda il sopravvenire di una legge simile ad altra, precedente, della medesima Regione, ragion per cui preclusioni di sorta sono a maggior ragione da escludersi.

⁸⁵ Si pensi al tema della violenza sulla donna, o a quello dell'usura ed estorsione, oggetto di iniziative regionali anche sotto il profilo della difesa gratuita, come già ricordato.

⁸⁶ Cfr. art. 76 d.P.R. 115/2002. L'unica deroga riguarda il processo penale, poiché in tal caso il tetto si alza di circa 1.000 euro per ogni componente del nucleo

compensare questa situazione di tutela deficitaria⁸⁷, traslando il relativo compito su altro soggetto, e ciò può rappresentare, se non un argomento idoneo a negare la natura processuale della provvidenza, una buona ragione per non opporsi.

Inoltre, la collaborazione delle Regioni in questo ambito forse è ammessa in quanto la difesa gratuita partecipa di un complesso di interventi di protezione della persona, cui concorrono i diversi enti territoriali – oltre ai soggetti privati del Terzo settore –, a prescindere da una rigorosa valutazione dei rispettivi titoli di competenza. La prosimità delle Regioni, sotto il profilo della regolazione, nonché degli enti locali e dei soggetti privati, sotto quello della prestazione, circa la risposta da offrire per soddisfare bisogni riguardanti la lesione di diritti fondamentali, induce forse il Governo a ragionare nella prospettiva di una protezione integrata, piuttosto che settoriale. E ciò sia dal punto di vista organizzativo – ovvero dei soggetti coinvolti – che da quello dei servizi assicurati, i quali, nella legislazione che si sta considerando, spaziano spesso su di una pluralità di versanti: dalla tutela legale, nel processo, ma anche prima ed a prescindere da esso, sino alla protezione della salute psico-fisica, ai profili attinenti all’inserimento lavorativo, al sostegno nella ricerca di soluzioni abitative ed alle misure sociali intese nel loro insieme⁸⁸. Ne risulta appunto un regime complessivo, in larga parte fondato su competenze regionali, ma che probabilmente viene valutato in relazione al risultato cui mira, in termini di protezione effettiva del singolo, più che in chiave formale⁸⁹. A differenza di quanto invece accade in altre materie, dove la propensione ad impugnare appare coltivata con continuità⁹⁰.

familiare, il che, considerati i costi dell’assistenza legale, non muta di molto la situazione. Come già ricordato, diversa è la regola per le persone offese da determinati reati, per le quali il patrocinio prescinde dal reddito.

⁸⁷ Anche soltanto alzando in modo significativo il limite reddituale, come ricordato nella nota 62.

⁸⁸ È infatti molto frequente un intervento regionale articolato su più fronti: cfr. ad esempio le differenti azioni previste dalle più volte citate ll.rr. Puglia 32/2009 (Titolo III) ed Emilia-Romagna 5/2004 (Capi III e IV), Piemonte 4/2016 (Capi III e IV).

⁸⁹ Pur a fronte di una casistica che non ha alcuna pretesa di essere esaustiva di tutti gli interventi regionali, è pure vero, peraltro, che le ipotesi in cui le Regioni intervengono sul piano del diritto alla tutela giurisdizionale sono abbastanza rare, a differenza di quanto avviene, come si dirà fra breve, per le attività di supporto legale, in senso lato, il che rende più incerte le conclusioni formulate nel testo.

⁹⁰ Si pensi alla giurisprudenza occasionata dalle numerose censure incentrate sul parametro del «coordinamento della finanza pubblica», per tenere sotto controllo la spesa dell’intero comparto pubblico, oltre che da quelle, altrettanto frequenti, attinenti all’«ordinamento civile», in rapporto alle leggi sul pubblico impiego

Se fosse questa la prospettiva del Governo, probabilmente sarebbe utile immaginare una forma di raccordo fra gli enti coinvolti, anche allo scopo di predisporre un quadro omogeneo di interventi sul gratuito patrocinio, settore per settore, in modo da evitare che la legislazione regionale sia – come al momento è – «a macchia di leopardo», oltre che non particolarmente significativa in termini quantitativi⁹¹. Sopra si è ipotizzato il ricorso alla legislazione statale, ma potrebbe bastare la stipula di accordi in sede di Conferenza Stato-Regioni, quali le intese previste dall'art. 8, comma 6, della l. n. 131 del 2003, su iniziativa del Governo, «dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni per il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni»⁹². Con effetti vincolanti non sul piano giuridico, ma su quello politico⁹³, come base

regionale. Per una ricostruzione della giurisprudenza sui rispettivi titoli di esclusiva competenza statale, cfr. G. FONTANA, *Ordinamento civile*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO (a cura di), *Le materie cit.*, 121 ss., e G. RIVISECCHI, *Armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*, *ibidem*, 375 ss., nonché, quanto alla compressione della competenza regionale alla luce del modo in cui la Corte intende ormai da tempo la riserva sul diritto civile, in relazione alla disciplina del lavoro pubblico, C. PADULA, *Il riparto cit.*, 2 ss.

⁹¹ Nell'ambito della tutela della donna dalla violenza, in cui pressoché tutte le Regioni sono intervenute, l'aspetto del patrocinio sembra considerato nella sola l.r. Piemonte 4/2016, a differenza di altri servizi, come ad esempio la consulenza psicologica, sempre previsti.

⁹² Su tali intese si veda R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1/2006, 36 ss., 41 ss.

⁹³ Il tema dell'efficacia, sull'attività legislativa, degli atti, in generale, adottati nel sistema delle Conferenze è molto dibattuto, non tanto sul versante del vincolo verso gli organi costituzionali, quanto su quello verso le assemblee regionali. La Corte ha chiarito infatti l'impossibilità di configurare, alla stregua del principio di leale collaborazione in quanto tale, un aggravio procedimentale verso l'attività legislativa statale, in assenza di un fondamento costituzionale o derivante dai regolamenti parlamentari, salvo che nell'ambito della delega legislativa, come recentemente affermato da Corte cost. 251/2016, con soluzione molto discussa in dottrina (fra i tanti contributi si veda, sull'intero problema, G. RIVISECCHI, *La leale collaborazione nelle procedure legislative. Note a margine dei recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 11 dicembre 2017, 1 ss.). Maggiori incertezze emergono sull'altro versante, fra chi sembra propendere per un effetto puramente politico (R. CARPINO, *Evoluzione cit.*, 51 s.), e chi invece per uno anche giuridico (A. CARMINATI, *Dal raccordo politico al vincolo giuridico: l'attività della Conferenza Stato-Regioni secondo il giudice costituzionale*, in questa *Rivista* 2009, 284 ss.). Al netto delle osservazioni sull'estrema informalità delle procedure seguite per le delibere delle Conferenze Stato-Regioni ed Unificata (su cui R. BIN, *Le deboli istituzioni della leale collaborazione*, in *www.forumcostituzionale.it* 2002), e al problema che, ammettendo un vincolo di diritto, la funzione legislativa dei Consigli regionali viene ad essere condizionata da decisioni prese dagli esecutivi (R. CARPINO, *Evoluzione*

per successivi interventi legislativi, cui l'Esecutivo si impegna a non contrapporsi⁹⁴.

Uno strumento di pianificazione concertata fra Stato e Regioni, al fine di rendere omogenee sul territorio una serie di prestazioni, incidenti anche sulla tutela legale, è stato il primo piano antiviolenza, risalente al 2010, deliberato sulla base di una legge statale istitutiva di apposito fondo volto a finanziarne l'adozione e l'attuazione⁹⁵. Il settore di intervento è quello delle misure rivolte a contrastare la violenza sulla donna, misure spesso già previste dalle leggi regionali e di diversa natura⁹⁶. Per quanto varie azioni del piano chiamino in gioco le Amministrazioni centrali (Ministero della Giustizia, dell'Interno...), sembra che la garanzia del gratuito patrocinio fosse posta a carico – o anche a carico – dei Centri antiviolenza⁹⁷ o strutture similari⁹⁸, allo

cit., 51 s.), appare difficile che un accordo spontaneo, come quello *ex art. 8*, comma 6, l. 131/2003, sprovvisto di base legislativa specifica, sia idoneo a determinare un vizio di costituzionalità se in qualche modo, o parte, disatteso dal legislatore regionale (cfr. R. BIN, «*Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*». Rileggendo *Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. I, Napoli 2004, 341 ss., il quale circoscrive l'impatto giuridico degli atti non normativi adottati dalle Conferenze ai soli fondati su norma legislativa statale conforme a competenza).

⁹⁴ R. BIN, «*Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1/2008, 16 s., suggerisce questa strada come alternativa all'adozione della legge statale rinforzata di cui all'art. 116, comma 3, Cost., prospettandola peraltro come meccanismo di attuazione generale del Titolo V, anche oltre il novero delle materie indicate dal medesimo art 116.

⁹⁵ Trattasi del «Piano nazionale contro la violenza di genere e lo stalking», del 10 novembre 2010, adottato previo parere della Conferenza unificata, sulla base della legge finanziaria 2007 (cfr. art. 1, comma 1261, l. 296/2006), munito quindi di base normativa specifica, ben diversa dall'art. 8 l. 131/2003. Per la precisione il «Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità» è stato istituito dall'art. 19 d.l. 223/2006, mentre la legge del 2006 ne ha incrementato la consistenza prevedendo che una quota del medesimo andasse ad alimentare il «Fondo nazionale contro la violenza sessuale e di genere», anche ai fini dell'adozione del piano.

⁹⁶ Cfr. ll.rr Friuli Venezia Giulia 17/2000, Liguria 12/2007, Sardegna 8/2007, Calabria 20/2007.

⁹⁷ Tali centri sono apparsi nella legislazione regionale ben prima del 2010, quali strutture, organizzate dagli enti locali e da associazioni ed altri soggetti non lucrativi, con finalità di sostegno delle donne vittima di violenze, cui forniscono assistenza di vario tipo (ascolto, consulenza psicologica, informazione sui servizi disponibili, sulle iniziative legali proponibili e così via). Cfr. le leggi citate nella nota precedente.

⁹⁸ Fra gli «Obiettivi» (par. 3) è infatti inserito lo sviluppo dei centri, allo scopo di fornire, mediante personale adeguatamente formato, «consulenza ed assistenza legale, compreso il gratuito patrocinio». Pare dunque che la logica non sia quella della

scopo di garantirne l'uniforme distribuzione, data la diffusione dei centri stessi, che andava anch'essa potenziata. La condivisione con il sistema delle autonomie, attraverso il parere in Conferenza unificata, a dire il vero non era stata voluta dallo Stato, ma imposta dalla Corte costituzionale⁹⁹: ciò non toglie che la logica fosse quella di coinvolgere le Regioni anche sotto il profilo della difesa gratuita. Va pure detto che l'attuazione del piano, per questo aspetto, pare assente, nel senso che l'unica legge regionale sul gratuito patrocinio è quella piemontese n. 4 del 2016, adottata fra l'altro ben oltre la scadenza dello strumento di programmazione, e che non veicola il beneficio attraverso i Centri antiviolenza, ponendone l'erogazione a carico dell'apparato regionale.

Sembra dunque che l'attenzione dei legislatori locali sia maggiormente, e comprensibilmente, orientata ad introdurre provvidenze connesse alle loro competenze (tutela sanitaria, tutela del lavoro, servizi sociali ad esempio), piuttosto che avventurarsi sul piano del sostegno alle azioni legali. Né le novità normative sul punto hanno mutato la situazione, dal momento che la Convenzione di Istanbul¹⁰⁰, dedicata nello specifico al tema della protezione della donna, pur onerando gli Stati contraenti a garantire «il diritto al (...) gratuito patrocinio»¹⁰¹, attraverso meccanismi di cooperazione fra «gli organismi statali competenti» e le «autorità locali e regionali, le organizzazioni non governative e le altre organizzazioni (...)»¹⁰², aggiunge che ciò deve avvenire «alle condizioni previste dal diritto interno»¹⁰³, non potendo derogare all'ordine delle competenze. Ed infatti l'attuazione, in verità parziale, dell'obbligo convenzionale è passata per la modifica dell'art. 76 d.P.R. n. 115 del 2002. Anche la disciplina statale at-

provvidenza economica, ma quella dell'erogazione di un servizio, con la conseguenza (non esplicitata nel documento) che il personale utilizzato sia costituito da avvocati.

⁹⁹ Cfr. Corte cost. 50/2008, par. 8 del *Diritto*, che riguarda in realtà il parere necessario ai fini dell'adozione del decreto ministeriale di riparto del fondo fra le Regioni, reso necessario dall'incidenza del fondo stesso su plurime materie, di competenza sia statale (ordinamento penale e ordine pubblico) che regionale (servizi sociali), con conseguente concorso di competenze, irrisolvibile col criterio della prevalenza e bisognoso quindi del coinvolgimento regionale, seppure nella forma, alquanto debole, del parere. Il meccanismo è stato replicato quando si è trattato di adottare il piano nazionale.

¹⁰⁰ Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, conclusa a Istanbul in data 11 maggio 2011, ratificata con l. 77/2013 ed entrata in vigore il 1° agosto 2014.

¹⁰¹ Art. 57.

¹⁰² Art. 18, comma 2.

¹⁰³ Art. 57.

tuativa, che pure prevede nuovamente strumenti di pianificazione di molteplici interventi di sostegno della donna, coinvolgenti le Regioni, e pertanto da adottare previa intesa in Conferenza Stato-Regioni, non contiene previsioni sul gratuito patrocinio¹⁰⁴ ed altrettanto dicasi per i piani attuativi¹⁰⁵.

3. *Le misure di orientamento, consulenza e assistenza legale*

Accanto alle prestazioni chiaramente relazionate alla sfera del giudizio ve ne sono peraltro altre, per le quali questa inerenza sembra da escludere, o è quanto meno incerta, se si guarda al modo in cui sono formulate le norme che le prevedono, fermo restando che la diversa terminologia probabilmente non sempre rispecchia una reale differenza, essendo talora dubbio il livello di consapevolezza con cui il legislatore regionale impiega vocaboli e locuzioni che pure possiedono un significato tecnico. All'interno della categoria si trovano: 1) misure che le Regioni assicurano in via diretta alle vittime, all'interno delle quali vanno annoverate le attività di «supporto in ambito legale» in caso di terrorismo¹⁰⁶, e di «assistenza legale» alle vittime della criminalità¹⁰⁷; 2) interventi che le Regioni promuovono, sostengono, finanziano, ma che vengono poi realizzati attraverso enti locali (e altri enti pubblici) e soggetti privati o mediante «sistemi» in cui gli uni e gli altri sono inseriti, al fine di supportare le singole persone fisiche che hanno subito gli effetti del reato, offrendo «protezione legale»¹⁰⁸,

¹⁰⁴ D.l. 93/2013, conv. nella l. 119/2013.

¹⁰⁵ L'art. 5 del d.l. 93/2003, prevede il «Piano straordinario contro la violenza sessuale e di genere», adottato con d.P.C.M. 7 luglio 2015, previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, finanziato a carico del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità, seguito da quello relativo al triennio 2017-2020 (i piani sono reperibili consultando il sito del Dipartimento per le pari opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri).

¹⁰⁶ L.r. Lombardia 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*, art. 3, che prevede l'erogazione del servizio da parte di un'Unità di supporto alle vittime del terrorismo, costituita presso la Giunta regionale.

¹⁰⁷ Ll.rr. Lombardia 17/2015, *Interventi regionali per la prevenzione ed il contrasto della criminalità organizzata e per la promozione della cultura della legalità*, art. 21, comma 1, e Liguria 11/2016, *Interventi in favore delle vittime della criminalità*, art. 1, entrambe in riferimento ai familiari di esercenti attività imprenditoriali e commerciali deceduti a seguito di atti criminali.

¹⁰⁸ L.r. Calabria 18/2009, *Accoglienza dei richiedenti asilo, dei rifugiati e sviluppo sociale, economico e culturale delle Comunità locali*, art. 1, comma 1, a favore dei

«assistenza legale»¹⁰⁹, «assistenza e tutela legale»¹¹⁰, «servizi di accompagnamento alla consulenza legale»¹¹¹, la «consulenza legale»¹¹²,

richiedenti asilo, dei rifugiati e dei titolari di protezione sussidiaria presenti sul territorio regionale, secondo priorità e sulla base delle risorse finanziarie stanziare dal Piano regionale (art. 2).

¹⁰⁹ L.r. Friuli Venezia Giulia 21/2017, *Norme in materia di prevenzione e contrasto dei fenomeni di criminalità organizzata e di stampo mafioso e per la promozione della cultura della legalità*, art. 7, comma 2, circa i contributi alle associazioni ambientaliste, alle organizzazioni del volontariato e alle associazioni di promozione sociale, finalizzati all'assistenza legale delle vittime della criminalità organizzata e mafiosa; l.r. Campania 11/2004, *Misure di solidarietà in favore delle vittime della criminalità*, art. 7, comma 2, lett. c), che contempla contributi per le associazioni ed organizzazioni antiestorsione e per quelle che operano per la prevenzione del fenomeno dell'usura, sempre al fine di assicurare tale assistenza; l.r. Lombardia 17/2015, art. 28, circa il finanziamento dell'assistenza legale attraverso una serie di soggetti (associazioni, fondazioni, consorzi contro usura ed estorsione) tenuti a devolvere le somme ricevute a favore delle vittime per le citate finalità di garanzia.

¹¹⁰ L.r. Liguria 7/2007, *Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati*, art. 14, comma 1, lett. d), stando al quale la Regione «promuove, all'interno della rete dei servizi ed interventi sociali: (...) d) attività di assistenza e tutela legale», a favore di migranti vittime di atti discriminatori, rinviando al contempo al sistema integrato dei servizi sociali previsto dalla l.r. 12/2006, che coinvolge gli enti locali e i soggetti del Terzo settore nell'erogazione delle varie prestazioni. L'art. 41, comma 2, lett. d) l.r. 12/2006 assegna ai soggetti del citato sistema integrato l'attuazione di specifici «percorsi di tutela e consulenza legale» a favore degli immigrati. Anche secondo l'art. 20, comma 1, l.r. Puglia 32/2009, anch'essa in tema di immigrazione, la Regione «promuove e sostiene azioni di (...) assistenza e tutela legale per le vittime di ogni forma di discriminazione», approvando un piano la cui realizzazione compete ad enti locali, associazioni e fondazioni attive nel settore (art. 9).

¹¹¹ L.r. Campania 11/2004, art. 4, comma 1, lett. b), secondo il quale la Regione finanzia le Province per attivare tali servizi di accompagnamento per le vittime della criminalità.

¹¹² L.r. Emilia-Romagna 18/2016, *Testo unico per la promozione della legalità e per la valorizzazione della cittadinanza e dell'economia responsabili*, art. 17, comma 3, lett. c), che contempla accordi di collaborazione con enti pubblici, amministrazioni statali incluse, che possono prevedere la concessione di contributi per iniziative di consulenza legale verso le vittime dell'usura; l.r. Emilia-Romagna 5/2004, art. 9, comma 1, circa le attività di consulenza per gli stranieri vittime di discriminazioni che la Regione esercita «avvalendosi della collaborazione dei Comuni, delle associazioni degli immigrati, dell'associazionismo, del volontariato (...); l.r. Puglia 25/2015, art. 3, comma 1, lett. b), secondo il quale gli enti locali approntano servizi di consulenza legale, anche attraverso le organizzazioni del terzo settore, ai fine di contrastare usura ed estorsione, nonché l.r. Emilia-Romagna 5/2004, art. 9, comma 1, in relazione a stranieri vittime di atti discriminatori. Così anche nella l.r. Puglia 32/2009, art. 18, comma 1, a favore dei richiedenti asilo e dei rifugiati, fermo restando che in altro disposto (art. 2) si parla di «orientamento legale» destinato a tali soggetti, presumibilmente per indicare lo stesso tipo di ausilio, che la Regione

l'«assistenza e consulenza legale»¹¹³, l'«orientamento legale»¹¹⁴, nonché, con particolare riguardo alle prestazioni erogate dai centri anti-violenza¹¹⁵, i «colloqui informativi di carattere legale»¹¹⁶, la «consulenza e assistenza legale»¹¹⁷, l'«orientamento legale»¹¹⁸, la «consulenza

promuove ed altri soggetti (enti locali oltre al «Terzo settore») prestano in concreto. Nel medesimo art. 2 peraltro si afferma che la Regione può provvedere anche direttamente, sicché le attività di orientamento legale potrebbero anche essere incluse nella categoria precedente.

¹¹³ L.r. Puglia 25/2015, *Misure di prevenzione, solidarietà e incentivazione finalizzate al contrasto e all'emersione della criminalità organizzata e comune nelle forme dell'usura e dell'estorsione*, artt. 5, comma 4, lett. e) e 6, comma 2, che prevedono un fondo a favore di associazioni e fondazioni anti usura ed anti estorsione, tramite il quale esse sono chiamate ad erogare contributi per sostenere i costi dell'assistenza e consulenza legale a favore delle vittime.

¹¹⁴ L.r. Calabria 18/2009, art. 4, comma 5, il quale prevede finanziamenti regionali per la «gestione di interventi (...) di orientamento legale» a favore degli stranieri accolti in comunità in via di spopolamento o in situazioni di difficoltà socio-economica, che intendano porvi rimedio attraverso l'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati. Tali interventi saranno realizzati dagli enti locali nonché da associazioni operanti nei territori interessati da tali fenomeni. Cfr. anche l.r. Basilicata 13/2016, *Norme per l'accoglienza, la tutela e l'integrazione dei cittadini migranti e dei rifugiati*, art. 6, comma 1, lett. b), secondo cui il Piano regionale prevede finanziamenti per tale servizio, realizzato dai medesimi soggetti citati con riguardo alla legge calabrese.

¹¹⁵ Strutture collegiali previste da tutte le leggi regionali che intervengono a tutela delle donne vittime di violenza, chiamati a svolgere una vasta serie di attività (accoglienza, informazione, consulenza psicologica ecc.), ulteriori a quelle qui prese in considerazione. Si vedano le leggi citate nelle note seguenti.

¹¹⁶ L.r. Sicilia 3/2012, *Norme per il contrasto e la prevenzione della violenza di genere*, art. 7, comma 5, lett. b); l.r. Liguria 12/2007, *Interventi di prevenzione della violenza di genere e misure di sostegno delle donne e dei minori vittime di violenza*, art. 5, comma 5, lett. b); l.r. Toscana 59/2007, *Norme contro la violenza di genere*, art. 6, comma 3, lett. b); l.r. Veneto 5/2013, *Interventi regionali per prevenire e contrastare la violenza contro le donne*, art. 3, comma 3, lett. d); l.r. Sardegna 8/2007, *Norme per l'istituzione di centri anti-violenza e casi di accoglienza per le donne*, art. 4, comma 1, lett. c); l.r. Calabria 20/2007, *Disposizioni per la promozione ed il sostegno dei centri anti-violenza e delle case di accoglienza per donne in difficoltà*, art. 4, comma 1, lett. c); l.r. Friuli Venezia Giulia 17/2000, *Realizzazione di progetti anti-violenza e istituzione di centri per donne in difficoltà*, art. 3, comma 2, lett. a) n. 3); l.r. Marche 32/2008, *Interventi contro la violenza sulle donne*, art. 7, comma 1, lett. c).

¹¹⁷ L.r. Lombardia 11/2012, *Interventi di prevenzione, contrasto e sostegno a favore di donne vittime di violenza*, art. 3, comma 2, lett. a); l.r. Campania 2/2011, *Misure di prevenzione e di contrasto alla violenza di genere*, art. 3, comma 2, lett. d) e, quanto alla medesima attività svolta però dalle Case di accoglienza per donne maltrattate, comma 3, lett. b).

¹¹⁸ L.r. Lazio 4/2014, *Riordino delle disposizioni per contrastare la violenza contro le donne in quanto basata sul genere e per la promozione di una cultura del ri-*

legale»¹¹⁹, i «colloqui orientativi per fornire consulenza legale»¹²⁰. Come si vede, nella maggior parte dei casi il modello è quello dell'allocazione dei compiti di gestione in prossimità dei destinatari, ponendolo a carico degli enti locali – spesso i Comuni – e/o di soggetti privati qualificati, in conformità alle due valenze, verticale ed orizzontale, del principio di sussidiarietà.

Ai fini della costituzionalità di queste normative, tali distinzioni non sono decisive, incluso il caso in cui sia un soggetto privato – all'uopo finanziato – ad essere coinvolto nell'erogazione del servizio legale, posto che altrimenti sarebbe alquanto agevole eludere le regole sul riparto di competenze, con conseguente svalutazione del principio di rigidità. D'altronde «in numerose materie di competenza regionale le politiche pubbliche consistono appunto nella determinazione di incentivi economici» ai soggetti privati, come la Corte ha avuto modo di sottolineare¹²¹.

Alcune ipotesi paiono, peraltro, decisamente estranee alla sfera processuale, concernendo un'attività informativa sui profili giuridici delle singole situazioni in cui versano i soggetti interessati, che potrebbe, come no, condurre ad introdurre una vera e propria controversia giudiziale, per la quale non sussiste peraltro una specifica forma di tutela. Si tratta insomma di attività puramente orientative, rivolte ad offrire al destinatario una panoramica dei diritti e delle facoltà riconosciute dall'ordinamento in relazione alla concreta vicenda che lo coinvolge. Così può dirsi per le norme che si limitano a prevedere «colloqui informativi di carattere legale», «orientamento legale», o che garantiscono il «supporto in ambito legale», al pari dei «servizi di accompagnamento alla consulenza legale», e dei «colloqui orientativi per fornire consulenza legale». Situazioni che, in astratto, potrebbero forse essere distinte – ma è molto dubbio che sia realmente questo l'intendimento del legislatore – dalle iniziative rivolte a «for-

spetto dei diritti umani fondamentali e delle differenze tra uomo e donna, art. 5, comma 4, lett. b).

¹¹⁹ L.r. Umbria 14/2016, *Norme per le politiche di genere e per una nuova civiltà delle relazioni tra donne e uomini*, art. 36, comma 2, lett. d); l.r. Emilia-Romagna 6/2014, *Legge quadro per la parità e contro le discriminazioni di genere*, art. 14, comma 6; l.r. Calabria 20/2007, art. 5, comma 4, lett. a); l.r. Sardegna 8/2007, art. 4, comma 2-bis, lett. a) (in Calabria e Sardegna l'erogazione del servizio è assicurata dalle Case di accoglienza, strutture che si affiancano ai Centri antiviolenza); l.r. Marche 32/2008, art. 8, comma 3.

¹²⁰ L.r. Molise 15/2013, *Misure in materia di prevenzione e contrasto alla violenza di genere*, art. 3, comma 3, lett. c).

¹²¹ Corte cost. 423/2004, par. 7.6 del *Diritto* e 50/2008 par. 3 del *Diritto*.

nire consulenza legale» in senso stretto¹²², in cui si utilizza cioè una formula che di regola designa un'attività di natura stragiudiziale¹²³, destinata a produrre un parere sul caso.

Potrebbe invece concludersi diversamente quando si parla di «assistenza legale», da sola¹²⁴ o in combinato con la parallela consulenza¹²⁵, dal momento che l'assistenza si traduce in un fascio di interventi suscettibili di aver luogo sia nella sfera stragiudiziale che in quella giudiziale¹²⁶. Potrebbe dunque intendersi che la tutela apprestata dalle leggi regionali così strutturate possa includere anche la fase propriamente processuale, interferendo quindi con la riserva statale sulla giurisdizione ed il processo. Oppure propendere per una lettura riduttiva, che ne circoscriva la portata al solo ambito stragiudiziale. Quest'ultima soluzione è più facile da argomentare quando in uno stesso testo normativo si contemplano sia l'assistenza che il gratuito patrocinio, destinati a differenti categorie, ciò che implica la volontà del legislatore di assicurare due forme di tutela dal differente contenuto, escludendo sovrapposizioni fra i due ambiti prestazionali¹²⁷. Ma altrettanto può probabilmente dirsi qualora consulenza

¹²² Tutte le citazioni riguardano le leggi regionali già citate nelle note precedenti.

¹²³ L'art. 2, comma 6, l. 247/2012, riguardante la riforma della professione forense, menziona infatti la consulenza legale con riguardo al solo ambito dell'attività stragiudiziale. Ed anche prima della riforma, è sufficiente scorrere il D.M. 127/2004, sulle tariffe professionali allora vigenti, per rendersi conto che tale attività, traducendosi in consultazioni orali e/o in pareri, scritti o meno, si colloca al di fuori del giudizio.

¹²⁴ Cfr. ll.rr. Friuli Venezia Giulia 21/2017, art. 7, comma 2, Campania 11/2004, art. 7, comma 2, lett. c), Veneto 7/2016, art. 11, comma 1, e Lombardia 17/2015, art. 1, lett. a).

¹²⁵ Così nelle ll.rr. Lombardia 11/2012, art. 3, comma 2, e Puglia 25/2015, art. 5, comma 4, lett. e).

¹²⁶ Di assistenza in giudizio, oltre che di rappresentanza e di difesa, quali attività di pertinenza dei soli avvocati, parla l'art. 2, comma 5, l. 247/2012, al pari dell'art. 7 r.d.l. 1578/1933, oltre alla tariffa prima citata, che la relaziona alle singole udienze di trattazione e all'assunzione dei mezzi di prova. All'assistenza stragiudiziale, dall'altro lato, si riferisce il medesimo art. 2, nel suo comma 6, oltre all'art. 1 del D.M. 127/2004, a proposito della redazione di lettere, diffide, denunce, contratti, nonché per l'assistenza in relazione ad assemblee, consigli, pratiche successive, amministrative e via dicendo.

¹²⁷ Così secondo l'identico schema adottato dagli artt. 21 l.r. Lombardia 17/2015, e 1 l.r. Liguria 11/2016, in cui l'assistenza legale è prevista per i familiari di esercenti attività economiche deceduti a seguito di atti criminali, mentre il gratuito patrocinio è destinato a chi sia processato per eccesso colposo ai sensi dell'art. 55 c.p. Altrettanto dicasi confrontando il testo originario dell'art. 11, comma 1, con quello dell'art. 12 l.r. Veneto 7/2016, il primo dei quali assicura assistenza legale

e assistenza siano trattate congiuntamente, potendo ritenersi che l'una completi l'altra all'interno di un medesimo contesto non processuale, piuttosto che in relazione all'ambito propriamente giudiziale¹²⁸.

Tuttavia, anche quando sia menzionata la sola assistenza, è improbabile che la Regione intenda realmente intervenire su entrambi i profili ad essa ascrivibili (stragiudiziale e giudiziale), mentre è plausibile che il termine sia inteso quale sinonimo di un'attività di informazione e tutela giuridica in senso ampio, scollegata dalla fase propriamente contenziosa. L'uso generico del vocabolo sembra confermato nei casi in cui strutture distinte, ma accomunate dalla funzione di aiuto verso le vittime di dati comportamenti, siano chiamate ad erogare prestazioni descritte in modo diverso, ma senza sostanziali differenze nei rispettivi contenuti¹²⁹. Oppure quando, nello stesso provvedimento legislativo, si parla di assistenza e di consulenza alla stregua di sinonimi¹³⁰. Infine, a testimonianza dell'uso piuttosto elastico dei termini, si possono ricordare le fonti regionali in cui si parla, senza apparenti difformità di contenuto, di orienta-

alle vittime danneggiate dall'acquisto di prodotti finanziari, mentre il secondo riguarda appunto il patrocinio regionale nel caso di eccesso colposo, come più volte ricordato. Successivamente all'impugnazione sfociata nella sent. 81/2017, all'art. 11 è stato aggiunto un comma 1-*bis*, che ha innovato in varie direzioni la precedente disciplina. Da un lato esso conferma le attività di assistenza, aggiungendovi quelle di consulenza, relazionandole però ai procedimenti giudiziari, il che prima non avveniva. Dall'altro, trasferisce lo svolgimento di tali servizi dall'apparato regionale alle associazioni e ai comitati rappresentativi dei danneggiati. Il fatto che l'art. 11, comma 1, non sia stato censurato insieme alla norma sul gratuito patrocinio rientra nel più generale orientamento dello Stato con riguardo a questo tipo di interventi, su cui ci si soffermerà nel testo. Il fatto che non sia stato impugnato il comma 1-*bis*, non trova invece analoga spiegazione, secondo quanto si è già osservato, incidendo sullo svolgimento del processo.

¹²⁸ Così nelle già ricordate ll.rr. Lombardia 11/2012 e Puglia 25/2015.

¹²⁹ Difficile ravvisare differenze sostanziali fra i «colloqui informativi di carattere legale», resi dai Centri antiviolenza in Calabria, e la «consulenza legale», resa dalle Case di accoglienza istituite nella medesima Regione (l.r. 20/2007, artt. 4 e 5), nonché fra i «servizi di accompagnamento (...) alla consulenza (...) legale» a favore delle vittime delle criminalità, e l'assistenza legale a favore delle vittime degli specifici reati di usura ed estorsione, sempre in Campania (l.r. 11/2014, artt. 4 e 7).

¹³⁰ L'art. 3 della l.r. Puglia 25/2015 rimette agli enti locali il compito di realizzare progetti per approntare servizi di consulenza legale, mentre il successivo art. 5 prevede la costituzione di un fondo regionale per attività di assistenza e consulenza legale rese da soggetti del Terzo settore.

mento legale, consulenza legale, assistenza e consulenza¹³¹, oppure di protezione legale e di orientamento legale, all'interno dello stesso documento normativo¹³².

Il numero di leggi che seguono schemi di questo tipo è largamente superiore a quello delle discipline direttamente attinenti al patrocinio legale, ed il fatto che non risultino esser state impugnate dal Governo difficilmente può essere ritenuto un evento fortuito. Ancor più nelle ipotesi in cui lo Stato ha censurato una disposizione sulla tutela giudiziale, senza fare altrettanto con riguardo ad altre misure concernenti forme di assistenza legale, contenute nel medesimo provvedimento normativo: ciò che sembra corrispondere ad una scelta più che ad una mera disattenzione¹³³. Più ragionevole è cioè ritenere che, dal punto di vista dello Stato, simili garanzie non rechino pregiudizio alle regole sul riparto di competenza o, in ipotesi, e sempre tenendo conto della non obbligatorietà del ricorso, che lo Stato non ritenga il problema meritevole di essere portato dinanzi alla Corte. D'altra parte, la legislazione regionale ha offerto esempi di interpretazione estensiva delle proprie competenze¹³⁴, talora assecondata dal Governo, nella prospettiva di una collaborazione in determinati settori fra centro e periferia, anche oltre la distribuzione delle potestà pubbliche formalmente sancita dalla Carta costituzionale. Quanto si è già osservato circa le possibili spiegazioni della frequente non contestazione con riguardo alle norme a sostegno della tutela giurisdizionale, a maggior ragione può ripetersi in relazione a disposizioni che non incidono sui diritti processuali.

¹³¹ Ciò che accade nella l.r. Puglia 32/2009, rispettivamente negli artt. 2, comma 2, 18, comma 1, 20, comma 1.

¹³² Così nella l.r. Calabria 18/2009, rispettivamente agli artt. 1, comma 1 e 4, comma 5, lett. a).

¹³³ Si pensi al caso già ricordato nella nota 102, in cui non è stato censurato l'art. 11, comma 1, l.r. Veneto 7/2016, circa l'assistenza legale alle vittime del sistema bancario, mentre lo è stato l'art. 12 della stessa legge sul patrocinio regionale in caso di eccesso colposo. Oppure alla contestazione dell'art. 1, comma 2, l.r. Liguria 11/2016, dall'analogo contenuto, non accompagnata dalla censura del comma 1, riguardante l'assistenza legale ai familiari di esercenti attività economiche morti a seguito di un attentato. Si tratta delle vicende definite con dichiarazione di incostituzionalità dalle citate sentt. 81 e 172/2017. Ed altrettanto può dirsi relativamente agli artt. 1 (tutela legale con specifico riguardo al diritto di difesa), 2 (orientamento legale), 18 (consulenza legale) e 21 (assistenza e tutela legale), solo il primo dei quali è stato oggetto di ricorso statale, accolto con decisione 299/2010.

¹³⁴ Cfr. E. LONGO, *Regioni e diritti. La tutela dei diritti nelle leggi e negli statuti regionali*, Macerata 2008, con riguardo ai vari settori di cui si è occupata la legislazione regionale sui diritti.

Passando al punto di vista della Corte costituzionale, in assenza di precedenti in termini, nel senso della possibile incostituzionalità di simili soluzioni normative potrebbe essere evidenziato un passaggio tratto dalla citata decisione 299/2010, dove, nel motivare l'annullamento della già citata disposizione pugliese finalizzata a garantire la «tutela legale, in particolare l'effettività del diritto di difesa»¹³⁵, la Corte afferma che essa «concerne, all'evidenza, aspetti entrambi riconducibili all'art. 117, comma 2, lett. *l*) Cost.¹³⁶: in tal modo inducendo a pensare che anche le misure indirizzate ad assicurare la tutela legale, concepita quale ambito autonomo e separato da quella propriamente processuale, incontrino lo stesso limite costituzionale. In alternativa, la Consulta avrebbe potuto adottare una sentenza di accoglimento parziale, salvaguardando la prima «porzione» della proposizione, precisandone al contempo la portata, limitatamente alla sfera stragiudiziale. Tuttavia, è probabilmente eccessivo valorizzare oltre modo un'interpretazione letterale della sentenza, dal momento che il senso della norma contestata pare fosse essenzialmente orientato alla garanzia del diritto di difesa, come risulta dalla sua formulazione («in particolare il diritto di difesa»), ed è da credere che, in assenza della specificazione finale, l'esito avrebbe potuto essere di segno opposto.

Resta da vedere allora se sussista un titolo giustificativo alla base di simili interventi legislativi, a prescindere dall'atteggiamento, più o meno propenso alla censura, adottato in concreto dall'esecutivo nazionale, che fra l'altro potrebbe mutare nel corso del tempo, oltre alla possibile attivazione del sindacato in via incidentale. Una volta esclusa la riserva statale circa la funzione giurisdizionale e i diritti ad essa connessi, ci si potrebbe appellare al carattere residuale della potestà regionale, che, per differenza, andrebbe ad inglobare anche questo settore della regolazione. L'assunto per cui il silenzio serbato dal testo costituzionale su di un ambito di rapporti non equivale ad attribuirne in automatico la disciplina alle Regioni, dovendosi verificare se non ne sia possibile la riconduzione a sfere di intervento statale, seppur intese in senso estensivo¹³⁷, non toglie che, una volta esclusa simile evenienza, la potestà legislativa locale dovrebbe rite-

¹³⁵ Art. 1, comma 3, lett. *b*), l.r. Puglia 32/2009.

¹³⁶ Par. 2.2.2 del *Diritto*.

¹³⁷ Secondo quanto affermato dalla Corte, ad esempio nella sent. 370/2003. Sul punto, per un contributo recente, cfr. G. COSMELLI, *Oltre i confini della «materia»*. *La potestà legislativa residuale delle Regioni tra poteri impliciti e sussidiarietà*, Milano 2015, 131 ss.

nersi operativa, a prescindere dalla questione nominalistica, ovvero concernente l'etichetta con cui definire la materia.

Nella vicenda relativa alle norme sulla tutela legale non processuale, oltre a non venire in gioco la regolazione della giurisdizione, non sembra possibile richiamare la competenza statale sull'ordinamento civile, quanto ai rapporti eventualmente instaurabili, alla stregua delle leggi regionali, fra i soggetti chiamati a prestare la consulenza e/o assistenza legale e i relativi beneficiari, che rimangono pur sempre disciplinati dalla normativa civilistica nazionale, salvo che per i profili amministrativi. Non potrebbero nemmeno essere evocati titoli statali che, così concepiti, acquisirebbero una capacità di penetrazione eccessiva, come se, ad esempio, si cercasse di ricondurre alla sfera della pubblica sicurezza (art. 117, comma 2, lett. *b*) le citate soluzioni regionali di aiuto alle vittime di determinati reati, sulla base dell'assunto che anch'esse concorrono, seppure in modo indiretto, a contrastare simili comportamenti delittuosi: e che dunque rientrerebbero nella nozione «tradizionale» della materia, inclusiva delle misure volte a prevenire e contrastare la commissione degli illeciti penali.

Se così fosse la materia sicurezza acquisirebbe natura assorbente di molteplici competenze regionali, posto che anche un intervento di natura sanitaria o volto a favorire il reinserimento lavorativo o «abitativo» della vittima potrebbe definirsi quale mezzo per rimuovere talune conseguenze di un illecito e dunque come una misura di contrasto alla criminalità. Con conseguente svuotamento delle potestà regionali in materia di tutela della salute, tutela e sicurezza del lavoro, edilizia residenziale pubblica e di assistenza sociale in generale. Anche la legislazione regionale sui sistemi integrati di sicurezza, nella misura in cui muove dall'idea della sicurezza come interesse che attraversa varie materie regionali¹³⁸, fatti salvi i profili di competenza statale, ne sarebbe pregiudicata. Né la Corte, che pure non ha sempre accolto una nozione restrittiva del titolo di legislazione in questione, così da consentirne la configurazione quale materia trasversale¹³⁹, arriva a tanto¹⁴⁰.

¹³⁸ Sul punto, e per una valutazione delle plurime scelte regionali, si veda A. MUSUMECI, *Sicurezza e ordinamento regionale. Un'analisi comparata della legislazione regionale*, in www.astrid.eu.

¹³⁹ Cfr. gli Autori citati nella nota 20.

¹⁴⁰ Anche una norma regionale volta ad istituire un centro studi sui fenomeni criminali avvenuti nel proprio territorio e a diffondere i relativi risultati, allo scopo di sensibilizzare la collettività locale, potrebbe essere intesa come un'iniziativa volta a contrastare la criminalità, senza essere tuttavia ascritta dalla giurisprudenza costituzionale alla competenza statale (cfr. Corte cost. 106/2006, circa un Comitato scientifico regionale, e 167/2010 sulle attività promozionali, di stimolo ed impulso per

Nello stesso modo si deve ragionare, qualora i beneficiari delle provvidenze siano cittadini stranieri, per la materia immigrazione (art. 117, comma 2, lett. *b*), come noto circoscritta alla disciplina dei flussi migratori e alle conseguenti attività di controllo, senza escludere interventi differenziati sul territorio in relazione ad altri aspetti del settore¹⁴¹. La concretizzazione del principio di solidarietà (art. 2 Cost.) dovrebbe governare le ricordate soluzioni normative, a tutela di soggetti deboli.

In secondo luogo, e per conseguenza, questo insieme di interventi, data la logica che li ispira, che è quella di tutela della persona, sembra riconducibile alla competenza residuale sull'assistenza sociale, pacificamente riconosciuta alle Regioni¹⁴². Tratto distintivo della materia è infatti la strumentalità dell'intervento pubblico rispetto alla rimozione e al superamento di una situazione di bisogno e di difficoltà della persona, secondo la nozione storico-normativa del settore, derivata cioè dalla legislazione statale di trasferimento, nonché dalla legge quadro sui servizi sociali¹⁴³, e fatta propria dalla Corte anche dopo lo spostamento della «beneficienza pubblica» dal novero delle materie concorrenti a quello «innominato» di cui al nuovo art. 117, comma 4, Cost.¹⁴⁴. Le categorie di destinatari delle varie forme di sostegno legale, pur diverse fra loro, versano comunque in situazione di disagio, sia essa legata alla condizione di migrante o a quella di vittima di prefissate fattispecie penali, se non ad entrambe, come

l'adozione di misure sulla pubblica sicurezza, entrambe di rigetto delle questioni prospettate dallo Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *b*), Cost.).

¹⁴¹ Così in Corte cost. 299/2010.

¹⁴² P. FALLETTA, *Assistenza e servizi sociali*, in G. GUZZETTA, M.S. MARINI, D. MORANA (a cura di), *Le materie cit.*, 27 ss., nonché, per la ricognizione della giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma, M. CAPESCIOTTI, *Servizi sociali*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO (a cura di), *Le materie cit.*, 481 ss.

¹⁴³ L'art. 128 del d.lgs. 112/1998 qualifica in questi termini i servizi, anche a pagamento, e le prestazioni economiche destinate a rimuovere o superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nella sua vita, eccezione fatta per gli interventi riservati al sistema sanitario, previdenziale e penitenziario. Viene altresì richiamato dall'art. 1, comma 2, l. 328/2000, allo scopo di delimitare l'ambito degli «interventi e servizi sociali». Fra l'altro, lo stesso art. 1 attribuisce alla Repubblica, e dunque anche al sistema delle autonomie, nei limiti delle relative competenze, il compito di attivarsi per assicurare «qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza», nella prospettiva di un sistema integrato di provvidenze volto a combattere il disagio sociale, quali ne siano le cause, in conformità ai principi costituzionali (artt. 2, 3 e 38 Cost.).

¹⁴⁴ Corte cost. 287/2004, par. 10 del *Diritto*.

spesso accade¹⁴⁵. Talora si somma anche una difficoltà di ordine economico, la quale, anche quando non è esplicitata mediante la fissazione di un limite reddituale, può dirsi presupposta, come avviene per i migranti¹⁴⁶, ma anche per le parti offese da particolari reati, come l'usura¹⁴⁷.

D'altronde, per quanto sia molto frequente la connessione fra l'insufficienza di mezzi economici e l'intervento pubblico¹⁴⁸, essa non rappresenta una costante indefettibile. E non solo con riguardo a situazioni in cui l'intervento della mano pubblica non ha alcuna relazione con tale presupposto, nel senso che la posizione reddituale del soggetto interessato si presenta come irrilevante ai fini della risposta al concreto bisogno manifestato¹⁴⁹. Non mancano infatti decisioni della Corte in cui tale presupposto non sembra rilevare, ai fini della qualificazione della misura, incentrata invece sulla sola valutazione legislativa di altri fattori di «debolezza», quali l'età avanzata dei soggetti, la disabilità (pur con riferimento a prestazioni per le quali, in astratto, la situazione reddituale potrebbe pesare¹⁵⁰), o la non au-

¹⁴⁵ Si pensi alla violenza contro le donne immigrate, ad esempio, cui, non a caso, è dedicata particolare attenzione anche a livello internazionale (cfr. Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, prima richiamata, capitolo VII «Migrazione ed asilo»).

¹⁴⁶ Nelle leggi regionali a loro favore, citate in precedenza, non vi è alcun riferimento a parametri reddituali. La stessa Corte, nel dichiarare l'incostituzionalità di una norma statale istitutiva di un fondo a destinazione vincolata, volto a garantire forme di accoglienza per alunni immigrati in Italia, in quanto attinente alle misure sull'integrazione sociale, non fa menzione di tali parametri (Corte cost. 50/2008, par. 9 del *Diritto*). E tuttavia la platea cui le provvidenze sono destinate è rappresentata di certo dai migranti per necessità, sia essa di ordine economico o legata a rischi di discriminazioni, se non per la propria incolumità.

¹⁴⁷ Che presuppone di regola una situazione di carenza di risorse nella vittima.

¹⁴⁸ Si pensi sia alle misure di sostegno a favore di chi versi in condizione di povertà o comunque di difficoltà patrimoniale, sia ad altre, ad esempio quelle circa l'edilizia residenziale pubblica, comunque circoscritte alle fasce deboli della popolazione.

¹⁴⁹ I finanziamenti per la rimozione delle barriere architettoniche nei locali aperti al pubblico, dalla Corte ricondotti alla potestà regionale sui servizi sociali (Corte cost. 50/2008, par. 5 del *Diritto*), mirano a rimuovere un ostacolo alla libera circolazione delle persone diversamente abili: ostacolo che rimane tale a prescindere dalla disponibilità economica dei beneficiari.

¹⁵⁰ Cfr. Corte cost. 168/2008 a proposito dell'attinenza alla materia in questione di un intervento di riduzione del costo dell'energia elettrica per uso civile, a favore non solo di «clienti economicamente disagiati», ma anche di «anziani e disabili» (par. 3.2.4.1), nonché Corte cost. 124/2009, che ragiona nello stesso modo circa un fondo per la realizzazione di un parco ferroviario che favorisca la mobilità dei disa-

tosufficienza¹⁵¹. D'altra parte, il principio di uguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2, Cost.), che rappresenta il cardine del sistema, ragiona esplicitamente di ostacoli sociali, oltre che economici, quali limiti di fatto all'esplicazione della propria personalità. L'esser stati oggetto di gravi comportamenti illeciti dovrebbe rientrare pertanto nel novero degli eventi atti a giustificare l'intervento regionale, trattandosi comunque di rimuovere, o almeno ridurre, gli effetti negativi che ne sono derivati.

Guardando al complessivo «stato dell'arte» della legislazione regionale nel settore dei mezzi di garanzia della tutela legale, complessivamente intesa, si può dunque concludere osservando che le misure di consulenza e assistenza, o come altro denominate, rappresentano ormai un terreno su cui le Regioni si cimentano con notevole frequenza, talora in conformità a discipline sovranazionali, come nel caso della Convenzione di Istanbul¹⁵², mentre, quanto al gratuito patrocinio in senso stretto, la situazione è diversa. Pur registrandosi iniziative nuove, sconosciute nel passato, esse rimangono numericamente ridotte, vuoi per il timore di incappare in una censura di incostituzionalità, che però, almeno stando al più recente atteggiamento dello Stato, parrebbe non essere un evento probabile, vuoi, forse, per ragioni di bilancio¹⁵³. Tuttavia, trattandosi di un fenomeno recente, non è detto che il futuro non riservi sorprese, e si tratterà allora di vedere quale posizione assumerà il Governo, ed eventualmente la Corte costituzionale.

bili. In entrambi i casi si considera quindi la situazione di difficoltà conseguente ad una specifica condizione soggettiva, ma non di ordine economico.

¹⁵¹ Corte cost. 168/2009 include nella materia dei servizi sociali i finanziamenti volti a promuovere la permanenza o il ritorno nella comunità familiare di persone in tutto o in parte non autosufficienti.

¹⁵² Essa prevede infatti l'obbligo per gli Stati partecipanti di adottare le misure legislative o di altro tipo per fornire informazioni sulle «misure legali» disponibili (art. 19, comma 1), assicurare «le consulenze legali» (art. 20, che prevede anche un sostegno psicologico, assistenza finanziaria, alloggio, istruzione), oltre all'aiuto nello sporgere denuncia (art. 21). Le parti firmatarie dovranno altresì agire per assicurare alle donne «adeguata assistenza in modo che i loro diritti e interessi siano adeguatamente rappresentati» (art. 56, comma 1, lett. e). Il meccanismo di cooperazione fra le varie articolazioni della Repubblica, previsto dall'art. 18, in questo caso dovrebbe coinvolgere le Regioni, in quanto titolari di competenza, fra l'altro in alcune realtà esercitata a prescindere dalla Convenzione di Istanbul.

¹⁵³ Forse non è casuale che gli interventi di questo tipo provengano, prevalentemente, dalle Regioni del Nord, che normalmente dispongono di maggiori risorse: in particolare dal Piemonte, che si è dimostrato molto attivo in questo settore, oltre che dal Veneto e dalla Lombardia.

Davide Monego, *Regional legislation and free advocacy*

Regional legislation often deals with the provision of legal assistance to people who are injured in their rights or in case of weak people, guaranteeing them a protection varying, as the case may be, from legal aid to advice in a broad sense. Sometimes putting the task of intervening in this sense at the head of the regional apparatus, sometimes ensuring the benefit through the network of local bodies and/or private non-profit bodies. Moving from some isolated hypotheses, in which the regional advocacy was recognized in connection with legitimate defense, this paper aims at describing the general framework of such interventions, evaluating their compatibility with the criteria for the distribution of legislative powers between the State and the Regions, as stated by the Italian Constitution (art. 117, paragraph 2, lett. *l*).

Keywords: free regional advocacy, legal advice, court rules, regional legislative competence.

Davide Monego, Università degli Studi di Trieste, Dipartimento di Scienze politiche e sociali, Piazzale Europa 1, 34127 Trieste, davide.monego@dispes.units.it