

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **172/2017** (ECLI:IT:COST:2017:172)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**

Presidente: **GROSSI** - Redattore: **ZANON**

Udienza Pubblica del **06/06/2017**; Decisione del **06/06/2017**

Deposito del **13/07/2017**; Pubblicazione in G. U. **19/07/2017**

Norme impugnate: Art. 1, c. 2°, della legge della Regione Liguria 05/07/2016, n. 11.

Massime: **39522 39523**

Atti decisi: **ric. 53/2016**

SENTENZA N. 172

ANNO 2017

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Liguria 5 luglio 2016, n. 11 (Interventi in favore delle vittime della criminalità), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 9-14 settembre 2016, depositato in cancelleria il 15 settembre 2016 e iscritto al n. 53 del registro ricorsi 2016.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

udito nell'udienza pubblica del 6 giugno 2017 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione Liguria.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 9-14 settembre 2016, depositato il 15 settembre 2016 e iscritto al n. 53 del registro ricorsi 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge Regione Liguria 5 luglio 2016, n. 11 (Interventi in favore delle vittime della criminalità), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere l) e h), della Costituzione. La disposizione impugnata stabilisce che «[l]a 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». È inoltre stabilito che tale previsione «si applica ai cittadini nei cui confronti l'azione penale è esercitata a decorrere dall'entrata in vigore della presente legge».

1.1.- Osserva, anzitutto, il ricorrente che la disposizione impugnata – peraltro «connotata da assoluta indeterminatezza quanto ad oggetto ed ambito dei soggetti tutelati» – riconosce in modo generale il beneficio economico «sempre e comunque» a colui che commette un fatto di reato in conseguenza di una paventata aggressione. Tale generalizzata erogazione del beneficio, senza alcun limite, inciderebbe «sull'equilibrio dei rapporti sociali», configurandosi quale intervento di favore nei confronti di chi è autore di una condotta illecita commessa al di fuori della scriminante della legittima difesa e, quindi, sia stato condannato. Ciò determinerebbe – ad avviso del ricorrente – una lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva allo Stato la materia «ordinamento penale» (sono richiamate le sentenze n. 183 del 2006 e n. 185 del 2004).

1.2.- La disposizione censurata si porrebbe anche in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. Richiamando numerose decisioni della Corte costituzionale (sentenze n. 33 del 2015, n. 118 del 2013, n. 35 del 2012, n. 129 del 2009, n. 50 del 2008, n. 105 del 2006, n. 313 del 2003, n. 290 del 2001, n. 218 del 1988), il Presidente del Consiglio dei ministri ricorda che la materia «ordine pubblico e sicurezza» comprende il settore dell'ordinamento riferito all'«adozione delle misure relative alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico». Osserva, inoltre, come tale materia sia stata intesa «in termini ampi», rientrandovi «le misure e le funzioni pubbliche preposte a tutelare i beni fondamentali e ogni altro bene che ha prioritaria importanza per l'ordinamento giuridico sociale».

Rileva, infine, il ricorrente che la competenza statale in materia «ordine pubblico e sicurezza» è strettamente legata a quella in materia di «ordinamento penale», alla quale è sottesa l'esigenza che sia prevista una disciplina totalmente uniforme sul territorio nazionale.

2.- Con atto depositato il 18 ottobre 2016 si è costituita in giudizio la Regione Liguria, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate non fondate.

La difesa regionale premette che la legge reg. Liguria n. 11 del 2016 configura un insieme di strumenti assistenziali, consistenti nell'erogazione di misure economiche e nella garanzia del patrocinio legale per le vittime (dirette o indirette) di reati di particolare impatto fisico e psicologico, al fine di alleviare, «tramite la vicinanza delle istituzioni e la configurazione di diritti ulteriori», la situazione di disagio nella quale esse sono costrette.

Rispetto alla ricostruzione del ricorrente, secondo il quale le disposizioni impugnate promuoverebbero eccessi di legittima difesa o diffonderebbero una sorta di aura di impunità che indebolirebbe la tenuta del sistema penale e l'ordine pubblico, la difesa regionale osserva che la disposizione impugnata non beneficia, né premia, «i condannati», bensì prevede un patrocinio a spese della Regione solo a favore dei soggetti che siano stati sottoposti ad indagine, in piena coerenza con il principio di non colpevolezza di cui all'art. 27, secondo comma, Cost., e a quanti siano stati assolti.

Chiede, quindi, che le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri siano rigettate, poiché fondate su un errato inquadramento della materia relativa alle disposizioni impugnate.

Non vi sarebbe - ad avviso della difesa regionale - alcuna lesione della competenza riservata allo Stato in materia di «ordinamento penale», in quanto la mera previsione del gratuito patrocinio a beneficio degli indagati e degli assolti non pregiudicherebbe la prevenzione dei reati e non metterebbe a rischio l'ordine pubblico. Ciò sarebbe peraltro confermato dal fatto che l'art. 1, comma 3, della legge reg. Liguria n. 11 del 2016 dispone che spetta alla Giunta regionale definire i criteri e le modalità per l'applicazione della disposizione impugnata «dando priorità ai soggetti di età superiore ai sessantacinque anni»: non sarebbe plausibile che la Regione intenda incentivare la criminalità tra gli ultrasessantacinquenni.

Pur riconoscendo che, rispetto alla disposizione impugnata, «potrebbero rilevarsi tenui profili di riconducibilità alla disciplina processuale», la difesa regionale sottolinea come il ricorso statale lamenti la lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., limitatamente all'«ordinamento penale» e non anche alle «norme processuali».

La difesa regionale assume, quindi, che la disposizione censurata debba essere ascritta ad «(almeno) due potestà residuali della Regione», ossia l'assistenza sociale e l'integrazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali per la parte «non essenziale».

Essa rientrerebbe nella materia assistenza sociale, in quanto i suoi destinatari versano in una situazione di bisogno e di difficoltà a cui la Regione pone rimedio predisponendo ed erogando servizi. In particolare, la difesa regionale ritiene che la Regione ben possa intervenire per alleviare almeno alcuni dei pregiudizi patrimoniali gravanti sui soggetti indagati o assolti «per aver provveduto da sé alle funzioni che invece dovrebbero espletare i pubblici poteri».

La disposizione impugnata costituirebbe, inoltre, una forma di integrazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali. Dopo aver richiamato la giurisprudenza costituzionale sull'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., la difesa regionale rileva come le Regioni ben possano - nei limiti garantiti dalla Costituzione e dettati dalla legislazione statale - garantire prestazioni ulteriori. Ciò varrebbe anche per il diritto inviolabile e fondamentale di agire e difendersi in giudizio di cui all'art. 24 Cost.: l'art. 1, comma 2, della legge reg. Liguria n. 11 del 2016 non farebbe altro che ampliare la regola del gratuito patrocinio, che la Costituzione e lo Stato garantiscono «come minimo» ai non abbienti, anche ad un'altra categoria di soggetti ritenuti meritevoli di particolare considerazione.

3.- In prossimità dell'udienza pubblica, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria in cui ribadisce gli argomenti illustrati nel ricorso. Nel confutare l'osservazione della difesa della Regione Liguria, secondo la quale la disposizione censurata non farebbe altro che aumentare il livello di tutela del diritto di difesa, l'Avvocatura generale osserva come la Corte costituzionale, con la sentenza n. 81 del 2017, abbia ricondotto le regole del gratuito patrocinio alla disciplina del processo e, dunque, ad un ambito materiale riservato, dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., alla legislazione statale.

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge Regione Liguria 5 luglio 2016, n. 11 (Interventi in favore delle vittime della criminalità), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere l) e h), della Costituzione. La disposizione impugnata stabilisce che «[l]a 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». È inoltre stabilito che tale previsione «si applica ai cittadini nei cui confronti l'azione penale è esercitata a decorrere dall'entrata in vigore della presente legge».

Secondo il ricorrente, la norma regionale si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che attribuisce allo Stato potestà legislativa esclusiva in materia di «ordinamento penale», e con l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., che a tale potestà assegna la materia «ordine pubblico e sicurezza». Ciò in quanto, riconoscendo il beneficio economico «sempre e comunque» a colui che commette un fatto di reato in conseguenza di una paventata aggressione, inciderebbe «sull'equilibrio dei rapporti sociali», configurandosi quale intervento di favore nei confronti di chi è autore di una condotta illecita commessa al di fuori della scriminante della legittima difesa e, quindi, sia stato condannato.

Il ricorrente, in particolare, precisa che nella materia «ordine pubblico e sicurezza» rientrerebbero tutte «le misure e le funzioni pubbliche preposte a tutelare i beni fondamentali e ogni altro bene che ha prioritaria importanza per l'ordinamento giuridico statale».

2.- La questione è fondata per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., che attribuisce allo Stato competenza esclusiva nella materia «ordine pubblico e sicurezza».

3.- Va innanzitutto chiarito che non convince l'osservazione della difesa regionale secondo cui la disposizione censurata prevederebbe il beneficio economico soltanto a favore di coloro che risultano assolti nel processo intentato a loro carico.

Il rilievo mira a contrastare l'obiezione del ricorrente, ad avviso del quale la concessione del sostegno economico «sempre e comunque», a favore di chi è accusato di una condotta illecita commessa al di fuori della scriminante della legittima difesa, configurerebbe un intervento potenzialmente criminogeno, generante insicurezza.

Invero, il testo della disposizione impugnata mostra, sotto questo profilo, aspetti di ambiguità. In principio, la norma parrebbe non ricomprendere i condannati tra i beneficiari del patrocinio, poiché si riferisce espressamente a coloro che sono «indagati» per aver commesso un reato eccedendo colposamente i limiti della legittima difesa, «ovvero assolti» per la sussistenza di tale causa di giustificazione. L'ultimo periodo della disposizione stabilisce, tuttavia, che «il presente comma si applica ai cittadini nei cui confronti l'azione penale è esercitata a decorrere dall'entrata in vigore della presente legge».

In disparte i dubbi che tale ultimo periodo ingenera circa la stessa concessione del beneficio a coloro il cui procedimento sia archiviato al termine delle indagini preliminari, nulla esclude che l'intero comma venga interpretato ed applicato nel senso che, per i condannati all'esito del processo, sia comunque possibile il rimborso delle spese legali sostenute non già in giudizio – il che è testualmente escluso – ma, appunto, nella fase delle indagini. E nulla esclude che il regolamento di Giunta, chiamato a definire criteri e modalità di applicazione della legge anche in riferimento al comma impugnato, si orienti in questa direzione.

Pertanto, è plausibile l'interpretazione che della disposizione impugnata offre l'Avvocatura generale dello Stato, lamentandone il potenziale effetto criminogeno.

4.- Nella sentenza n. 81 del 2017, scrutinando su ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri una disposizione legislativa di altra Regione, di tenore analogo, questa Corte ne ha ritenuta l'illegittimità costituzionale, poiché le norme che intervengono sulla disciplina del patrocinio legale nel processo, e quindi sul diritto di difesa, appartengono alla competenza legislativa esclusiva statale in tema di «giurisdizione e norme processuali», ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

In tale sentenza, questa Corte non si è invece pronunciata in merito al contrasto della norma regionale con le competenze esclusive statali previste nella lettera h) e nella medesima lettera l) del citato parametro costituzionale, rispettivamente in materia di «ordine pubblico e sicurezza» e di «ordinamento penale».

5.- Il ricorrente, nel caso in esame, ritiene che la disposizione regionale interferisca con le due materie da ultimo citate e non evoca a parametro l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. in tema di ordinamento processuale, a prescindere da un accenno contenuto nella sola memoria presentata in prossimità dell'udienza, in risposta ad un'osservazione della difesa della Regione Liguria.

La qualificazione materiale operata nella sentenza ricordata, da ribadirsi in questa sede, non impedisce di verificare se la disciplina regionale impugnata invada altresì le competenze statali nelle materie «ordinamento penale» e «ordine pubblico e sicurezza», che l'Avvocatura generale dello Stato, su mandato della Presidenza del Consiglio dei ministri, ritiene illegittimamente incise.

Ritiene questa Corte che, mentre la disposizione in questione non presenta profili di interferenza con la materia «ordinamento penale» (la disposizione non incide su fattispecie penali, non modifica i presupposti per l'applicazione di norme penali, non introduce nuove cause di esenzione dalla responsabilità penale, né produce effetti sanzionatori ulteriori conseguenti alla commissione di un reato: sentenze n. 19 del 2014, n. 63 del 2012, n. 122 del 2010, n. 259 del 2009, n. 387 del 2008, n. 183 del 2006, n. 172 del 2005 e n. 185 del 2004), essa si ripercuota anche sulla materia «ordine pubblico e sicurezza». Attraverso regole che incidono sul patrocinio nel processo penale, la norma risulta, infatti, funzionalmente servente rispetto a scelte in tema di sicurezza, per le quali le Regioni non hanno competenza.

Anche a prescindere dalla correttezza dell'interpretazione prospettata dal ricorrente (secondo cui il beneficio verrebbe accordato anche ai condannati), è qui in questione la concessione di un sostegno economico ai cittadini che, vittime di un delitto contro il patrimonio o contro la persona, affrontano un procedimento penale con l'accusa di aver colposamente ecceduto i limiti della legittima difesa. Tale concessione è manifestazione di un indirizzo regionale in tema di prevenzione dei reati e di contrasto alla criminalità, materia che la costante giurisprudenza di questa Corte ha sempre considerato riservata allo Stato (sentenze n. 63 del 2016, n. 33 del 2015, n. 35 e n. 34 del 2012, n. 325 del 2011, n. 167 e n. 72 del 2010, n. 237 del 2006 e n. 313 del 2003): un indirizzo regionale che necessariamente incide sulla percezione dei consociati circa l'atteggiamento, in questa materia, delle autorità pubbliche.

È, dunque, la ratio ispiratrice della disposizione ad interferire anche con la materia «ordine pubblico e sicurezza». Attraverso il sostegno economico nel procedimento e nel processo è, infatti, incoraggiato (o non scoraggiato), in ambito regionale, il ricorso alla "ragion fattasi".

In definitiva, le considerazioni appena esposte dimostrano la pertinenza della disposizione anche alla materia «ordine pubblico e sicurezza», e ne comportano l'illegittimità costituzionale.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Liguria 5 luglio 2016, n. 11 (Interventi in favore delle vittime della criminalità).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 giugno 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Nicolò ZANON, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 luglio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

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

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