



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2017 FASC. II

(ESTRATTO)

GIACOMO MANNOCCI

LEGITTIMA DIFESA PRIVATA E DIFESA LEGALE PUBBLICA

(A MARGINE DI CORTE COSTITUZIONALE SENT. N. 81 DEL 2017)

29 GIUGNO 2017

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Giacomo Mannocci
Legittima difesa privata e difesa legale pubblica
(a margine di Corte costituzionale [sent. n. 81 del 2017](#))

ABSTRACT: *After analysing the evolution of the notion of self-defence and the regional legislative interventions in the field of legal aid, the contribution deals with [decision no. 81 of 2017](#), whereby the Constitutional Court declared the illegitimacy of the rule of the Veneto Region which provided for free legal aid for resident citizens accused of excessive self-defence.*

SOMMARIO: 1. Premessa: L'evoluzione della nozione di legittima difesa. – 2. Le recenti proposte di modifica: il disegno di legge C. 3785 approvato il 4.5.2017. – 3. Gli interventi legislativi regionali sul patrocinio legale. – 4. La [sentenza n. 81 del 2017](#) della Corte costituzionale. – 5. Spunti conclusivi.

1. Premessa: L'evoluzione della nozione di legittima difesa

Da sempre i temi della sicurezza e della legittima difesa sono ampiamente dibattuti dalle forze politiche e costituiscono uno dei principali argomenti di discussione in campagna elettorale, anche (e soprattutto) in occasione dei rinnovi delle amministrazioni locali e regionali, pur non essendo temi che rientrano nell'ambito delle loro funzioni e competenze.

Negli ultimi anni il legislatore ha ampliato la nozione di legittima difesa¹, intesa come causa di giustificazione che esclude, già su un piano obiettivo, la configurabilità di un fatto come reato: fino ai primi anni Duemila², l'art. 52 del codice penale si limitava infatti ad affermare che “*non è punibile chi ha commesso il fatto, per esservi stato costretto dalla necessità di difendere un diritto proprio od altrui contro il pericolo attuale di una offesa ingiusta, sempre che la difesa sia proporzionata all'offesa*”. Era quindi rimessa alla giurisprudenza la definizione dell'ambito di operatività della norma e delle singole situazioni che potevano far configurare la sussistenza di questa scriminante. Nel 2006 il legislatore interviene introducendo dei meccanismi presuntivi legati all'accertamento della proporzionalità tra bene difeso e bene attinto: la legge 13 febbraio 2006 n. 59³ ha introdotto due ulteriori commi all'art. 52 del codice penale con specifico riguardo all'ipotesi di violazione di domicilio e proprio a tutela dell'incolumità personale e domiciliare, in base ai quali “*nei casi previsti dall'articolo 614, primo e secondo comma, sussiste il rapporto di proporzione di cui al primo comma del presente articolo se taluno legittimamente presente in uno dei luoghi ivi indicati usa un'arma legittimamente detenuta o altro mezzo idoneo al fine di difendere: a) la propria o la altrui incolumità; b) i beni propri o altrui, quando non vi è desistenza e vi è pericolo d'aggressione. La disposizione di cui al secondo comma si applica anche nel caso in cui il fatto sia avvenuto all'interno di ogni altro luogo ove venga esercitata un'attività commerciale, professionale o imprenditoriale.*

La novella legislativa, intervenendo infatti sulla presunzione di proporzionalità, aveva lo scopo di garantire una più vasta legittimazione dell'uso di un'arma o di un altro mezzo idoneo, quando si trattava di difendere la propria o altrui incolumità o i beni propri o altrui a condizione che non vi fosse desistenza e sussistesse un concreto pericolo di aggressione. Questa nuova formulazione non ha però impedito che emergessero dubbi di natura interpretativa: ad esempio, si discute se la presunzione abbia carattere assoluto o relativo; si dibatte su come valutare la proporzionalità in

¹ M. BOSCARRELLI, voce *Legittima difesa*, in *Enc. giur., Treccani*, XVIII, Roma, 1990; T. PADOVANI, voce *Legittima difesa*, in *Digesto delle discipline penali*, III, Torino, 1989, 131 e ss.; C.F. GROSSO, voce *Legittima difesa*, *Diritto penale*, in *Enc. dir.*, XXIV, Milano, 1974, 36.

² G. CIOPPA, *In tema di legittima difesa putativa*, in *Giust. pen.*, 2003. P. PISA, *La legittima difesa tra Far West ed Europa*, in *Dir. pen. e proc.*, 2004, 797 ss.

³ M. ZANUCCOLI, *L'evoluzione normativa e giurisprudenziale della legittima difesa: La legge 13 febbraio 2006, n° 59 e prospettive di riforma*, in *Diritto- Concorsi & professioni*, 2007.

relazione al pericolo, sulla eccezionalità della privata difesa e quant'altro. Va inoltre osservato che l'art. 52 comma secondo non chiarisce espressamente e inequivocabilmente a quali beni si riferisca il pericolo di aggressione (bene della vita e incolumità personale e/o beni patrimoniali). Tuttavia, si ritiene abbastanza pacificamente che tale pericolo debba intendersi riferito soltanto alla vita e alla incolumità delle persone presenti nel domicilio ciò si deduce, oltre che da motivi sistematici, dagli stessi lavori preparatori della legge 59/2006 e dalla interpretazione di tale norma alla luce dell'art. 2, comma 2, della CEDU, che ammette la liceità dell'uccisione di una persona da parte del soggetto aggredito soltanto ove tale comportamento risulti "assolutamente necessario" per respingere una violenza illegittima in atto contro una persona e non una mera aggressione al patrimonio⁴.

Nonostante l'intento del legislatore di far chiarezza, sono emersi dubbi in sede dottrina⁵ e giurisprudenziale sull'estensione della scriminante prevista dalla nuova formulazione dell'art. 52: nel 2014, la Corte di cassazione ha infatti affermato "*in tema di legittima difesa, la legge 13 febbraio 2006, n. 59, introducendo il comma secondo dell'art. 52 cod. pen., ha stabilito la presunzione della sussistenza del requisito della proporzione tra offesa e difesa, quando sia configurabile la violazione del domicilio dell'aggressore, ossia l'effettiva introduzione del soggetto nel domicilio altrui, contro la volontà di colui che è legittimato ad escluderne la presenza, ferma restando la necessità del concorso dei presupposti dell'attualità dell'offesa e della inevitabilità dell'uso delle armi come mezzo di difesa della propria o altrui incolumità*" (Cass. pen. Sez. I, 07-10-2014, n. 50909). Già in precedenza la Suprema Corte aveva chiarito che "*la causa di giustificazione prevista dall'art. 52, comma secondo, cod. pen., così come mod. dall'art. 1 L. 13 febbraio 2006 n. 59, non consente un'indiscriminata reazione nei confronti del soggetto che si introduca fraudolentemente nella propria dimora, ma presuppone un attacco, nell'ambiente domestico, alla propria o altrui incolumità, o quanto meno un pericolo di aggressione*. (Cass. pen. Sez. I, 21-02-2007, n. 12466).

Sempre sulla natura giuridica della legittima difesa domiciliare la Cassazione ha precisato nel 2014 la presunzione legale di proporzionalità⁶ nella legittima difesa domiciliare non può giustificare l'uccisione di un ladro con l'uso legittimo di armi, quando questo si è introdotto nell'abitazione ma sia stato messo in pericolo soltanto un bene patrimoniale dell'aggredito (Cassazione Penale, Sez. I, 3 luglio 2014, n. 28802)

In seguito a tali pronunce, sono riemerse le opinioni di coloro che non ritenevano sufficiente la novella del 2006⁷: tutto ciò, unito all'assenza di percezione di sicurezza da parte di settori dell'opinione pubblica, ha portato le forze politiche a presentare innumerevoli proposte di legge per modificare nuovamente l'articolo 52 del codice penale nel senso di introdurre o implementare delle presunzioni di proporzionalità della difesa e di ampliare i luoghi ove – in caso di aggressione armata – possa applicarsi questa causa di giustificazione.

Nel corso della XVII legislatura (2013 - 2018) sono state presentati diversi disegni di legge che sono state oggetto di forti e approfondite discussioni all'interno della Commissione Giustizia della Camera dei Deputati che si sono protratte per tutto il 2016 e che hanno portato nel maggio 2017

⁴ In un'ottica comparata della nozione di legittima difesa si rinvia a A. SZEGÒ, *Ai confini della legittima difesa: un'analisi comparata*, Cedam, Padova, 2003.

⁵ Sull'evoluzione più recente della nozione di legittima difesa, si rinvia, tra gli altri, a D. PULITANÒ, *Legittima difesa: fra retorica e problemi reali*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2017; C. MOSTARDINI, *Brevi riflessioni su un caso ritenuto scriminato dalla legittima difesa domiciliare putativa*, *ibid.*; S. CORBETTA, *I presupposti per l'applicazione della legittima difesa*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 2014, 2, 154; D. TORTA, *Nota sul rapporto tra legittima difesa ed eccesso colposo*, in *Giur. it.*, 2007, 3; S. ZIRULIA, *Rapina in tabaccheria e limiti della legittima difesa*, in *Corriere Merito*, 2009, 873.

⁶ V. MILITELLO, *La proporzione nella nuova legittima difesa: morte o trasfigurazione?* in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2006, 826; F. VIGANÒ, *Sulla nuova legittima difesa*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, I, 2006, 207.

⁷ F.SARNO, M.SARNO, *L'evoluzione della legittima difesa*, Giuffrè, 2008.

all'approvazione di un testo⁸, che ha assorbito le proposte fino ad allora presentate e che si dubita possa alla fine trasformarsi in legge.

2. Le recenti proposte di modifica: il disegno di legge C. 3785 approvato il 4.5.2017

Roventi polemiche hanno accompagnato l'approvazione da parte della Camera dei Deputati lo scorso 4 maggio, del disegno di legge che modifica gli articoli 52 e 59 del codice penale, ampliando la scriminante della legittima difesa in caso di violazione di domicilio (art. 619, commi 1 e 2, del c.p.).

Il disegno di legge si compone di soli due articoli, il primo dei quali prevede che “*si considera legittima difesa, nei casi di violazione di domicilio, la reazione a un'aggressione commessa in tempo di notte ovvero la reazione a seguito dell'introduzione nei luoghi ivi indicati con violenza alle persone o sulle cose ovvero con minaccia o con inganno*”. Questo emendamento andrebbe ad aggiungersi al primo comma e l'attuale secondo comma diverrebbe il terzo.

La polemica giornalistica si è incentrata sull'espressione “*aggressione commessa in tempo di notte*”⁹: si è fatto credere che la scriminante della legittima difesa non operasse di giorno, nonostante la congiunzione disgiuntiva “*ovvero*” che fa sì che la scriminante operi comunque qualora sia una “*reazione a seguito dell'introduzione nei luoghi ivi indicati con violenza alle persone o sulle cose ovvero con minaccia o con inganno*”. Certamente la formulazione non è chiara dal punto di vista terminologico così come in dottrina si è discusso circa l'effettiva portata innovativa della nuova formulazione rispetto a quella attuale. È stato giustamente osservato che “*non sempre l'ora notturna corrisponde ad una situazione di minorata difesa: in ora notturna, per esempio, l'azione può svolgersi in un luogo di lavoro, quindi ove non pare potersi ritenere sempre presente una minorata difesa. A proposito vi sarebbe forse anche da domandarsi se il lavoratore, che fa i turni di notte e dorme di giorno, trovandosi i ladri in casa al risveglio non debba avere la stessa tutela di quello che, invece, lavora di giorno e nell'ora notturna sta dormendo*”¹⁰. Piuttosto è necessario interrogarsi sull'effettiva novità della proposta rispetto al testo vigente: il nuovo combinato disposto dei primi tre commi dell'art. 52 crea una casistica che anziché risolvere rischia di rendere ancor più indispensabile l'intervento della giurisprudenza, quando l'intento del legislatore è esattamente l'opposto.

Ad oggi, il disegno di legge approvato¹¹ C. 3785 è stato trasmesso al Senato¹² e assegnato in sede referente alla Commissione Giustizia: si dubita che possa essere approvato prima della fine della legislatura, in quanto l'esame non è ancora iniziato e le stesse forze politiche che appoggiano la proposta hanno annunciato la presentazione di ulteriori modifiche per evitare nuove polemiche a ridosso della prossima campagna elettorale.

⁸ Si tratta del d.d.l. [C. 3785](#), presentato dall'on. David Ermini (Partito Democratico), e discusso in abbinamento ad altri d.d.l. presentati dai gruppi della Lega Nord ([C. 3414](#), [C.3777](#) [C. 2892](#) tutti a firma dell'on. Molteni come primo firmatario), Fratelli d'Italia ([C. 3380](#) a firma on. La Russa), NCD ([C. 3384](#) a firma on. Sammarco), Forza Italia ([C.3427](#) a firma on. Gelmini e [C. 3434](#) a firma on. Fontana), Ala ([C. 3424](#) a firma on. Faenzi), Movimento art. 1 ([C. 3774](#) a firma on. Formisano).

⁹ Per le numerose polemiche si rinvia alla precisazione del relatore, on. Ermini, che ha proposto successivamente l'eliminazione della parola “notte” (cfr. <http://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/Legittima-difesa-stop-renzi-esprime-dubbi-cf03da05-3d4c-482d-baeb-f97504dc9be2.html>). Sulle criticità del d.d.l. è intervenuto lo stesso segretario del Partito Democratico, Matteo Renzi, e il Presidente del Senato Grasso che ha auspicato modifiche. (http://www.repubblica.it/politica/2017/05/05/news/legittima_difesa_l_indignazione_sui_social-164663944).

¹⁰ S. SAVI, *Osservazioni sulla legittima difesa alla luce delle recenti proposte di modifica*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 2016, 7, 938

¹¹ Il disegno di legge è stato approvato con 227 voti favorevoli, 145 contrari e due astenuti. A favore la maggioranza, contro il centrodestra, benché in precedenza Forza Italia avesse votato a favore degli emendamenti proposti dalla commissione.

¹² Si tratta della proposta [S. 2816](#) trasmessa dalla Camera il 4 maggio 2017 e assegnata il 9 maggio alla Commissione giustizia.

Gli animosi contrasti sulla nozione di legittima difesa in caso di violazione di domicilio hanno messo in ombra un altro aspetto importante del disegno di legge: l'art. 2 prevederebbe infatti che *“l'onorario e le spese spettanti al difensore della persona dichiarata non punibile per aver commesso il fatto per legittima difesa o per stato di necessità sono a carico dello Stato”*. Attualmente chi viene assolto perché il fatto non costituisce reato, è comunque costretto a pagare l'onorario dell'avvocato e soprattutto le spese per i periti nominati come consulenti di parte (anatomopatologi, esperti balistici, chimici, etc.). La nuova norma rappresenta sicuramente una conquista di civiltà perché va incontro alle esigenze di chiunque – al termine di un processo – risulti assolto da ogni addebito penale circa la sua condotta ed è stato però costretto a sostenere delle spese, a prescindere dalle sue condizioni economiche. Oggi solo coloro che risultano non abbienti possono accedere al gratuito patrocinio a spese dello Stato¹³. Anche se si tratta di soluzione non universalmente condivisa dalla dottrina, sostenendosi, da parte di alcuni, che il beneficio dovrebbe essere concesso solo a coloro che siano stati assolti per non aver commesso il fatto, avendo dovuto costoro sostenere spese per difendersi da un'accusa ingiusta (sicché non è mancato chi ha definito la proposta come *“a un tempo, un indennizzo non irragionevole e un favore discriminatorio rispetto a casi non meno meritevoli”*¹⁴).

Va peraltro osservato che la recente proposta legislativa circa il patrocinio a carico dello Stato a prescindere dal reddito non rappresenta una novità assoluta nel nostro ordinamento: seppure in tutt'altro ambito rispetto a quello della legittima difesa, si riconosce già adesso ai dipendenti pubblici la rifusione delle spese sostenute nei procedimenti in cui risultano indagati o imputati per atti o fatti inerenti ragioni di servizio purché dal decreto di archiviazione o dalla sentenza di proscioglimento risulti la totale estraneità e l'assenza di un conflitto di interesse con l'Ente di appartenenza. Molteplici sono le fonti di natura contrattuale¹⁵ che prevedono tale facoltà per il dipendente: si riporta a titolo esemplificativo l'art. 28 del CCNL Enti locali del 14.9.2000 secondo cui *“l'ente, anche a tutela dei propri diritti ed interessi, ove si verifichi l'apertura di un procedimento di responsabilità civile o penale nei confronti di un suo dipendente per fatti o atti direttamente connessi all'espletamento del servizio e all'adempimento dei compiti d'ufficio, assumerà a proprio carico, a condizione che non sussista conflitto di interessi, ogni onere di difesa sin dall'apertura del procedimento, facendo assistere il dipendente da un legale di comune gradimento”*.

Il legislatore intenderebbe adesso ampliare la possibilità di rifusione a tutti coloro che risultano prosciolti dall'accusa di eccesso colposo di legittima difesa o addirittura di omicidio colposo per la sussistenza della scriminante di cui all'art. 52 del codice penale.

3. Gli interventi legislativi regionali sul patrocinio legale

Il tema della rifusione delle spese legali a coloro che risultano indagati o imputati per un fatto per il quale si invoca la causa di giustificazione della legittima difesa, soprattutto nell'ultimo biennio, è divenuto oggetto di dibattito politico. Si è assistito ad un fenomeno particolare: i consigli regionali della Lombardia¹⁶, del Veneto¹⁷ e della Liguria¹⁸ hanno istituito nei propri bilanci un apposito fondo

¹³ D.p.r. 30/05/2002, n. 115, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, artt. 74 - 141*.

¹⁴ D. PULITANÒ, *op. cit.*, 8.

¹⁵ Per i dipendenti delle amministrazioni statali la disposizione di riferimento è, però, l'art. 18 del d.l. 25 marzo 1997, n. 67, *Disposizioni urgenti per favorire l'occupazione*, conv., con modif., nella l. 23 maggio 1997 n. 135 e modificato da ultimo dal d.l. 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modif., nella l. 2 dicembre 2005, n. 248.

¹⁶ L. reg. Lombardia 24 giugno 2015 n. 17, *Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto della criminalità organizzata e per la promozione della cultura della legalità*.

¹⁷ L. reg. Veneto 23 febbraio 2016 n. 7, *Legge di stabilità regionale 2016*.

¹⁸ L. reg. Liguria 5 luglio 2016, n. 11, *Interventi in favore delle vittime della criminalità*.

riservato a garantire le spese di patrocinio legale di coloro che sono accusati di eccesso colposo di legittima difesa. Risulta del tutto evidente la *ratio* politica alla base di una simile scelta: le Regioni guidate da una coalizione di centrodestra (Forza Italia, Lega Nord e Fratelli d'Italia) intendevano sfidare il governo Renzi su una tematica di sicuro e diretto impatto mediatico.

La Regione Lombardia è stata l'apripista: l'articolo 21, comma 2, della legge regionale 24 giugno 2015, n. 17 recante "interventi regionali per la prevenzione e il contrasto della criminalità organizzata e per la promozione della cultura e della legalità", stabilisce:

"La Regione favorisce gli interventi di assistenza e di aiuto ai familiari degli esercenti un'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o comunque economica, nonché degli altri soggetti deceduti, vittime della criminalità, mediante:

a) assistenza legale;

b) contributi utili ad affrontare emergenze economiche causate dal decesso.

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 accusati di aver commesso un delitto per eccesso colposo in legittima difesa, ovvero assolti per la sussistenza dell'esimente della legittima difesa. Il presente comma si applica ai cittadini nei cui confronti l'azione penale è esercitata a decorrere dal 1° gennaio 2015. La Giunta regionale definisce i criteri e le modalità per l'accesso al patrocinio con apposito regolamento che ne disciplina l'applicazione in ordine alle varie fattispecie".

La norma regionale prevede quindi di farsi carico delle spese legali non solo di coloro che sono assolti perché è stata loro riconosciuta la scriminante della legittima difesa, ma pure di coloro che siano accusati di aver commesso un delitto per eccesso colposo in legittima difesa. Essa ha quindi una portata molto ampia perché si applica anche nell'ipotesi di un delitto contro il patrimonio e nell'ipotesi di una condanna dell'agredito per eccesso colposo in legittima difesa. Va a tal proposito rilevato che la giurisprudenza ha da sempre chiarito che l'aggressione al bene "patrimonio" diviene rilevante solo nel caso in cui bene patrimoniale, sia accompagnata anche dal pericolo di una offesa alla incolumità dell'agredito. Secondo la dottrina, questa lettura è l'unica compatibile con l'art. 2, secondo comma, della CEDU che ammette la liceità dell'uccisione dell'aggressore da parte del privato agredito soltanto nella misura in cui una tale condotta risulti assolutamente necessaria per respingere una violenza illegittima in atto e non già una mera aggressione al patrimonio¹⁹.

Occorre rilevare da subito che la disposizione regionale *de qua*, a differenza di quanto accaduto in seguito per le analoghe decisioni delle Regioni Veneto e Liguria, non è stata impugnata dalla Presidenza del Consiglio dinanzi alla Corte costituzionale. Quindi ad oggi i residenti in Lombardia hanno facoltà di presentare istanza per accedere al patrocinio a carico della Regione: in attuazione della legge, la Giunta regionale ha approvato il relativo regolamento di attuazione²⁰ in base al quale i cittadini, residenti o domiciliati in Lombardia hanno facoltà di richiedere il rimborso delle spese e degli onorari sostenuti per la difesa legale in ogni fase e grado del procedimento penale, nel rispetto del limite massimo complessivo di euro 30.000,00.

Il rimborso, riservato a differenza del gratuito patrocinio statale ai soli cittadini e non agli stranieri e agli apolidi, può essere concesso a procedimento in corso, anche se si prevede che qualora il procedimento penale si concluda con sentenza di condanna definitiva, per reato diverso dal delitto per eccesso colposo in legittima difesa, la Regione ripeterà all'interessato le somme già corrisposte, a titolo di patrocinio (art. 8 comma 3 del regolamento).

¹⁹ F. VIGANÒ, *Spunti per un progetto "alternativo" di riforma della legittima difesa*, in *Studi in onore di Giorgio Marinucci* (a cura di E. Dolcini e C. E. Paliero), Milano, 2005, 2034

²⁰ Reg. reg. 14 gennaio 2016, n. 1, *Criteri e modalità per l'accesso al patrocinio a spese di Regione Lombardia, ai sensi dell'articolo 21, comma 2, della L. reg. 24 giugno 2015, n. 17*. In attuazione del regolamento è stato emanato dal Dirigente della struttura sicurezza urbana e immigrazione il D.d.s. 26 gennaio 2016, n. 402, *Modalità di presentazione della domanda per il patrocinio a spese di Regione Lombardia*. I testi sono consultabili nel sito istituzionale della Reg. Lombardia alla pagina <http://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioProcedimento/servizi-e-informazioni/cittadini/Sicurezza-e-protezione-civile/Polizia-locale/accesso-patrocinio-legale/accesso-patrocinio-legale>.

L'esempio della Lombardia è stato seguito dal Veneto²¹ con due varianti significative: esso ha accolto un orientamento molto più restrittivo in merito alla legittimazione attiva: il patrocinio poteva infatti essere proposto solo da “*cittadini residenti in Veneto da almeno quindici anni*” (art. 12 comma 2 della legge regionale 23 febbraio 2016 n. 7). Al tempo stesso la Regione estendeva il patrocinio anche a coloro “*che, vittime di un delitto contro il patrimonio o contro la persona, siano accusati [...] 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*”.

Un'altra novità era contenuta ai commi 3 e 4 dello stesso art. 12: al fine di tutelare gli addetti delle Polizie locali e delle Forze dell'ordine operanti sul territorio, veniva istituito un apposito fondo regionale volto a garantire:

“a) l'anticipo delle spese mediche, e il ristoro di eventuali quote non rimborsate da assicurazioni o risarcimenti, derivanti da cure effettuate presso il sistema sanitario regionale dagli addetti delle Polizie locali e delle Forze dell'ordine operanti nel territorio regionale che siano rimasti feriti sul campo durante azioni di prevenzione e di contrasto della criminalità rientranti nelle proprie funzioni;

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

Sempre nel 2016 la Liguria ha dettato delle norme sul patrocinio legale, eliminando però il riferimento all'omicidio colposo che era presente nella legge del Veneto: da questo punto di vista la normativa ligure è molto più simile a quella lombarda, anche perché il legislatore ligure era a conoscenza che il Governo aveva impugnato la normativa veneta. È forse per questo motivo che non viene introdotto un apposito fondo per le polizie locali.

L'elemento di novità introdotto dalla Liguria riguarda l'introduzione di un criterio di priorità per i soggetti di età superiore ai sessantacinque anni nella concessione del contributo (il Veneto aveva stanziato in bilancio per il primo anno € 100.000,00; la Liguria invece € 20.000,00).

È in questo contesto di frammentarietà che la Corte costituzionale è chiamata ad intervenire e la sua pronuncia in merito avviene poco più di un mese prima (13.4.2017) che la Camera dei deputati licenzi in prima lettura le modifiche agli artt. 52 e 59 del codice penale, introducendo altresì un fondo per coloro che sono stati assolti in virtù della legittima difesa.

4. La [sentenza n. 81 del 2017](#) della Corte costituzionale.

A differenza di quanto accaduto per la Lombardia, il Governo ha impugnato la normativa regionale sostenendo che essa realizza una scelta di politica criminale, che «spetta allo Stato perché attiene all'equilibrio dei rapporti sociali, all'ordine pubblico e alla sicurezza nazionale, cioè ad un bilanciamento di interessi di competenza statale», con conseguente lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera h) della Costituzione. La norma violerebbe anche il principio di eguaglianza perché attribuisce il patrocinio a carico del bilancio regionale ai soli cittadini residenti in Veneto da almeno quindici anni, mentre – se del caso – dovrebbe essere riconosciuta a tutti coloro i quali versano nella stessa situazione, indipendentemente dal tempo dal quale risiedono nella Regione Veneto e pure a prescindere dalla stessa nozione di residenza.

Nel resistere al ricorso, la Regione Veneto ha invece sostenuto la legittimità della limitazione ai soli residenti da 15 anni sulla base che si tratta di una provvidenza che eccede quelle essenziali e per l'esiguità delle risorse a disposizione. Quanto alla pretesa violazione della competenza statale, la Regione ha affermato che la disposizione impugnata non inciderebbe sulla disciplina sanzionatoria,

²¹ In Veneto, questa legge è nota come “Legge Stacchio”: dal nome del proprietario di un impianto di carburanti che, a Ponte di Nanto (VI), il 3 febbraio 2015, aveva imbracciato il fucile per rispondere al fuoco dei banditi che avevano assaltato l'oreficeria vicina alla sua pompa di benzina, uccidendone uno. Il 6 giugno 2016 è stato emesso il decreto di archiviazione dell'accusa di eccesso colposo di legittima difesa.

non introdurrebbe una causa di giustificazione e neanche stabilirebbe «agevolazioni in rito per gli indagati e gli imputati di tali reati». Da ciò ne consegue che essa non influisce sulle politiche preventive o repressive di sicurezza o di ordine pubblico.

La Corte costituzionale, nella [sentenza n. 81 del 2017](#), ha invece accolto il ricorso e ha dichiarato l'illegittimità dell'intero art. 12 della legge regionale sia nella parte che istituisce un fondo riservato per i cittadini residenti da almeno 15 anni sia in quella che prevede la creazione di un fondo supplementare per gli appartenenti alle forze di polizia.

La Corte si è richiamata anzitutto ad un proprio precedente: con la [sentenza n. 299 del 2010](#) aveva già dichiarato l'illegittimità di una norma della Regione Puglia che garantiva “*la tutela legale, in particolare l'effettività del diritto di difesa, agli immigrati presenti a qualunque titolo sul territorio della regione*”²². Successivamente, dopo aver sottolineato che “*la disciplina del diritto di difesa, costituisce oggetto delle norme statali, le quali lo contemplano «in riferimento al processo penale, civile, amministrativo, contabile e tributario e negli affari di volontaria giurisdizione»*», la Corte ha escluso la riconducibilità della norma ad ambiti materiali di competenza regionale e ha statuito che la normativa veneta è costituzionalmente illegittima, poiché interviene sulla disciplina del patrocinio nel processo penale e del diritto di difesa; conseguentemente, incide su di un ambito materiale riservato dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, non risultando la misura riconducibile ad attribuzioni della Regione. Sulla base di tale assunto, la Corte ha ritenuto assorbite le altre eccezioni presentate, tra cui quella del limite del riconoscimento del beneficio solo a coloro che hanno quindici anni di residenza. Sarebbe stato invece utile che la Corte affrontasse complessivamente la questione in modo da orientare il legislatore statale proprio nel momento in cui questo si apprestava a normare la materia. La sentenza della Corte non dissipa alcuni problemi di fondo: innanzitutto sarebbe legittimo che il cosiddetto “patrocinio legale pubblico” sia riservato solo ai cittadini italiani ed europei e non pure agli stranieri extracomunitari e agli apolidi? Ad esempio, le norme sul gratuito patrocinio si applicano a prescindere dal requisito della cittadinanza e tanto meno della residenza.

Un altro aspetto che probabilmente avrebbe meritato di essere affrontato riguarda la questione se la compartecipazione alle spese di patrocinio possa essere concessa già a partire dalla fase delle indagini preliminari: in tal senso andavano le normative di tutte e tre le Regioni interessate. Orbene, può accadere che, all'esito del processo, l'imputato che ha beneficiato del patrocinio pubblico sia dichiarato colpevole: in tal caso l'Ente è ovviamente tenuto a richiedere quanto *già* concesso, ma sussiste il rischio che la ripetizione delle somme non avvenga in concreto. Non è un caso che il progetto di legge, approvato il 4 maggio 2017 dalla Camera dei Deputati, preveda il riconoscimento del beneficio solamente all'esito del processo: il legislatore statale (*rectius* l'attuale maggioranza parlamentare) – se non vi saranno modifiche al Senato sul punto specifico – assume un orientamento nettamente opposto a quello della Regione Lombardia, la cui normativa è in vigore non essendo stata impugnata a suo tempo dal Governo. Sarebbe quindi stato utile che la Corte costituzionale avesse chiarito il *dies a quo* dal quale è possibile accedere a tale patrocinio.

La Corte è, invece, entrata del «Fondo regionale per il patrocinio legale ed il sostegno alle spese mediche degli addetti delle Polizie locali e delle Forze dell'ordine» che ha ritenuto anch'esso incostituzionale. A giudizio della Corte, gli addetti alle Polizie locali, per effetto della privatizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, hanno una regolamentazione che concerne una materia attinente all'ordinamento civile, attratta quindi nella competenza esclusiva dello Stato. La disciplina del rapporto di lavoro è infatti contraddistinta dal concorso della fonte legislativa statale (le previsioni imperative del d.lgs. n. 165 del 2001) e della contrattazione collettiva (art. 2 del d.lgs. n. 165 del 2001). È stato osservato che al fondo avrebbero avuto accesso anche gli appartenenti alla Polizia di Stato, all'Arma dei carabinieri, alla Guardia di finanza ed alla Polizia penitenziaria, nonostante si tratti di personale in regime di diritto pubblico (art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001). La disposizione regionale interviene quindi su profili

²² L. reg. della Puglia 4 dicembre 2009, n. 32, *Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia*, art. 1 comma 3 lettera h).

del rapporto lavoro dello stesso, che costituiscono oggetto delle norme statali che disciplinano pure l'aspetto relativo alle spese di cura sostenute dal personale delle Forze di polizia, conseguenti a ferite o lesioni riportate nell'espletamento dei servizi di polizia, riconosciute dipendenti da causa di servizio. È stata quindi invasa la competenza legislativa dello Stato nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato» (art. 117, secondo comma, lettera g, Cost.), oltre che in quella «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.).

In sintesi, la Corte ha ribadito che spetta esclusivamente allo Stato disciplinare le modalità di accesso al patrocinio legale gratuito, proprio come adesso avviene per i non abbienti. Le Regioni non possono supplire con una propria normativa anche in assenza di un'apposita disciplina statale. Così come la normativa veneta, anche quella ligure dovrebbe essere cassata nonostante la sua maggior prossimità a quella lombarda. Al momento però non vi è stata alcuna pronuncia.

5. Spunti conclusivi

Dopo la sentenza della Corte, sembra necessario un intervento del legislatore statale per riconoscere il ristoro delle spese sostenute a coloro che sono stati indagati o addirittura imputati per un reato per il quale è stata poi riconosciuta la scriminante della legittima difesa. In questa direzione va la proposta di legge, al momento depositata in Senato, il cui esame però non è ancora iniziato. L'attuale quadro politico non rende ottimisti circa una sua trasformazione in legge perché la questione del ristoro delle spese è inserita in un progetto che riguarda le modifiche alla nozione di legittima difesa, su cui il confronto polemico è rovente. Inoltre un'eventuale fine anticipata della legislatura rischierebbe di far naufragare definitivamente la proposta di legge, nonostante la sua importanza sia riconosciuta da tutte le forze politiche.

Alcune amministrazioni comunali, a seguito della sentenza della Corte e del possibile fallimento del progetto di legge, hanno approvato atti di indirizzo per riconoscere almeno un simbolico ristoro a coloro che si sono trovati in una tale situazione di fatto, ma – alla luce della pronuncia della Corte in questione – sorgono dubbi circa la loro legittimità talché le stesse Amministrazioni locali potrebbero essere esposte ad una condanna per un eventuale danno erariale, in quanto destinano delle risorse pubbliche per una materia sulla quale non sussiste più il dubbio che sia riservata esclusivamente allo Stato. Non potendo partecipare direttamente al patrocinio legale, i Comuni potrebbero comunque prevedere dei contributi o delle sovvenzioni in ambito socio assistenziale a favore dei nuclei familiari o dei singoli che abbiano subito un'intrusione violenta nella propria abitazione e che risultino indagati per eccesso colposo di legittima difesa. Tale facoltà potrebbe rientrare in quell'ambito di discrezionalità delle erogazioni liberali che normalmente compiono gli Enti locali, previa adozione di un apposito regolamento. Si tratta di un terreno inesplorato, anche in sede consultiva dalle sezioni di controllo della Corte dei Conti, perché solo adesso – a seguito della sentenza della Corte e del probabile naufragio parlamentare della proposta di legge statale – i comuni si pongono il problema di come affrontare la questione della sicurezza domiciliare.

In ogni caso, la questione resta del tutto aperta: del resto, riconoscere il patrocinio a carico dello Stato per coloro che hanno subito un'aggressione alla incolumità propria e dei loro congiunti per impossessarsi di beni patrimoniali parrebbe una questione di civiltà giuridica nella misura in cui concorra a rendere effettivo il diritto costituzionale alla difesa.