

**Data:** 15-07-2009

**Descrizione:** Il Presidente Napolitano promulga la legge sulla sicurezza e scrive al Presidente Berlusconi e ai Ministri Alfano e Maroni

Roma, 15 luglio 2009

### **Testo della Lettera**

Ho oggi promulgato la legge recante "Disposizioni in materia di pubblica sicurezza" approvata il 2 luglio scorso.

Ho ritenuto di non poter sospendere in modo particolare la entrata in vigore di norme – ampiamente condivise in sede parlamentare – che rafforzano il contrasto alle varie forme di criminalità organizzata sia intervenendo sul trattamento penitenziario da riservare ai detenuti più pericolosi (art. 2 commi 25 e 26) sia introducendo più efficaci controlli e sanzioni per le condotte di infiltrazione mafiosa nelle istituzioni e nella economia legale (art. 2 commi 2, 20, 22, 29-30).

Non posso tuttavia fare a meno di porre alla vostra attenzione perplessità e preoccupazioni che, per diverse ragioni, la lettura del testo ha in me suscitato.

Il provvedimento trae origine dal disegno di legge presentato dal Governo in Senato il 3 giugno 2008, dopo che, per l'assenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza oltre che per la natura dei temi trattati, si era convenuto che alcune sue significative disposizioni non potevano essere inserite nel decreto legge – sempre in tema di sicurezza – emanato qualche giorno prima (decreto legge 23 maggio 2008, n. 92). Gli originari 20 articoli del disegno di legge divennero però ben 66 nel testo licenziato dall'Assemblea del Senato il 5 febbraio 2009 venendo poi accorpato in 3 attraverso la presentazione di "maxi-emendamenti" sui quali il Governo appose la questione di fiducia alla Camera : fiducia ottenuta il 14 maggio 2009 e poi nuovamente apposta al Senato sul medesimo testo per la definitiva approvazione del 2 luglio.

I tre articoli della legge si compongono ora, rispettivamente, di 32, 30 e 66 commi. Con essi si apportano modifiche o integrazioni a 43 disposizioni del codice penale, a 38 disposizioni del testo unico sulla immigrazione, a 16 disposizioni dell'ordinamento penitenziario e ad oltre circa 100 disposizioni inserite nel codice di procedura penale, nel codice civile e in 30 testi normativi complementari o speciali.

A spiegare il ricorso a una sola legge per modificare o introdurre disposizioni inserite in molti disparati corpi legislativi, tra i quali anche codici fondamentali, è stata la convinzione che esse attenessero tutte al tema della "sicurezza pubblica" nella sua accezione più ampia, funzionale all'intento di migliorare la qualità della vita dei cittadini rimuovendo situazioni di degrado, disagio e illegalità avvertite da tempo.

Dal carattere così generale e onnicomprensivo della nozione di sicurezza posta a base della legge, discendono la disomogeneità e la estemporaneità di numerose sue previsioni che privano il provvedimento di quelle caratteristiche di sistematicità e organicità che avrebbero invece dovuto caratterizzarlo.

In altre occasioni, ho rilevato pubblicamente (rivolgendomi alle "alte cariche dello Stato", a partire dal dicembre 2006), come provvedimenti eterogenei nei contenuti e frutto di un clima di concitazione e di vera e propria congestione sfuggano alla comprensione della opinione pubblica e rendano sempre più difficile il rapporto tra il cittadino e la legge. Ritengo doveroso ribadire oggi che è indispensabile porre termine a simili "prassi", specie quando si legifera su temi che – come accade per diverse norme di questo provvedimento – riguardano diritti costituzionalmente garantiti e coinvolgono aspetti qualificanti della convivenza civile e della coesione sociale. E' in giuoco la qualità e sostenibilità del nostro modo di legiferare.

D'altronde è stato un organismo svincolato da ogni posizione di parte – il Comitato per la legislazione della Camera – a segnalare concordemente, nell'esaminare il disegno di legge in questione, nella seduta

del 29 aprile 2009, che alcune disposizioni non rispondevano alle esigenze di "semplificazione della legislazione" ; altre non erano conformi alle esigenze di "coerente utilizzo delle fonti" ; altre adottavano "espressioni imprecise ovvero dal significato tecnico - giuridico di non immediata comprensione" o si sovrapponevano ad altre già vigenti ; altre, ancora, erano carenti sotto il profilo "della chiarezza e della proprietà della formulazione" (il richiamo è da intendersi ora all'art. 1 comma 28, all'art.3 commi 56 e 58, all'art. 2 comma 25 lett. f ) n. 3 e, infine, all'art. 3 commi 3,6 e 14). Ma tali stringenti osservazioni sono cadute nel vuoto.

In proposito, mi limito ad aggiungere che solo in casi eccezionali può tornarsi a legiferare sull'identico tema dopo brevissimo tempo ampliando l'area di applicabilità di istituti processuali, modificando fattispecie criminose o collocando altrove le stesse previsioni (come invece accade tra l'altro, per le disposizioni dell'art. 1 commi 2-5,14,26 e per quelle dell'art. 2 commi 21-22 e 27) ; così come appare contraria ai principi cardine di una corretta tecnica legislativa la circostanza che la modifica della stessa norma e dello stesso comma (art. 16 comma 1 del d.lgs. 286/1998) venga effettuata (come qui accade) in due diverse parti dello stesso provvedimento (art. 1 comma 16 lett. b ) e art. 1 comma 22 lett. o ).

La formulazione, la struttura e i contenuti delle norme debbono poter essere "riconosciuti" ( *Corte costituzionale n. 364 del 1988* ) sia da chi ne è il destinatario sia da chi deve darvi applicazione. Il nostro ordinamento giuridico risulta seriamente incrinato da norme oscuramente formulate, contraddittorie, di dubbia interpretazione o non rispondenti ai criteri di stabilità e certezza della legislazione : anche per le difficoltà e le controversie che ne nascono in sede di applicazione.

Sulla base di quanto esposto, aggiungo di aver ravvisato nella legge anche altre previsioni che mi sono apparse - sempre a titolo esemplificativo - di rilevante criticità e sulle quali auspico una rinnovata riflessione, che consenta di approfondire la loro coerenza con i principi dell'ordinamento e di superare futuri o già evidenziati equivoci interpretativi e problemi applicativi.

Mi riferisco alle disposizioni che hanno introdotto il reato di immigrazione clandestina (art. 1 commi 16 e 17). Esso punisce non il solo ingresso, ma anche il trattenimento nel territorio dello Stato. La norma è perciò applicabile a tutti i cittadini extracomunitari illegalmente presenti nel territorio dello Stato al momento della entrata in vigore della legge. Il dettato normativo non consente interpretazioni diverse : allo stato, esso apre la strada a effetti difficilmente prevedibili.

In particolare, suscita in me forti perplessità la circostanza che la nuova ipotesi di trattenimento indebito non preveda la esimente della permanenza determinata da "giustificato motivo". La Corte costituzionale ( *sentenze n. 5/2004 e n. 22/2007* ) ha sottolineato il rilievo che la esimente può avere ai fini della "tenuta costituzionale" di disposizioni del genere di quella ora introdotta.

L'attribuzione della contravvenzione di immigrazione clandestina alla cognizione del giudice di pace non mi pare poi in linea con la natura conciliativa di questi e disegna nel contempo, per il reato in questione, un "sottosistema" sanzionatorio non coerente con i principi generali dell'ordinamento e meno garantista di quello previsto per delitti di trattenimento abusivo sottoposti alla cognizione del tribunale. Per il nuovo reato la pena inflitta non può essere condizionalmente sospesa o "patteggiata", mentre la eventuale condanna non può essere appellata.

Le modifiche apportate dall'art. 1 comma 22 lett. m ) in materia di espulsione del cittadino extracomunitario irregolare, determinano - a ragione di un difettoso coordinamento normativo - il contraddittorio e paradossale effetto di non rendere più punibile (o al più punibile solo con un'ammenda) la condotta del cittadino extracomunitario che fa rientro in Italia pur dopo essere stato materialmente espulso. La condotta era precedentemente punita con la reclusione da uno a cinque anni.

L'art.1 comma 11 introduce una fattispecie di tipo concessorio per l'acquisto della cittadinanza da parte di chi è straniero e contrae matrimonio con chi è italiano. La norma non individua però i criteri in base ai quali la concessione è data o negata e affida qualsiasi determinazione alla più ampia discrezionalità degli organi competenti.

Tra le modifiche apportate al codice penale, si osserva in particolare che l'art. 3 comma 27 vieta di effettuare il giudizio di equivalenza o prevalenza tra alcune circostanze aggravanti del reato di rapina ed eventuali circostanze attenuanti. Le aggravanti del reato di rapina sono le stesse previste per quello di estorsione che, rispetto al primo, è punito più gravemente. La norma che impedisce il bilanciamento delle aggravanti non è però richiamata per la estorsione, con la irragionevole conseguenza che, per il delitto più grave, è consentito "neutralizzare" l'aumento sanzionatorio derivante dalla presenza delle circostanze.

In via generale, comunque, i ripetuti e recenti interventi legislativi che hanno derogato al principio della bilanciabilità tra aggravanti a effetto speciale e attenuanti (art. 69 c.p.), sembrano ormai imporre una disciplina che regoli in modo uniforme l'intero sistema, razionalizzandolo e semplificandolo.

L'art. 1 comma 8, che ha reintrodotto il delitto di oltraggio stabilisce una singolare causa di estinzione del reato collegata al risarcimento del danno. La causa di estinzione è concettualmente incompatibile con i delitti che, come l'oltraggio, rientrano tra quelli contro la pubblica amministrazione.

Ai commi da 40 a 44, l'art. 3 stabilisce che i sindaci possono avvalersi della collaborazione di associazioni tra cittadini per segnalare alle forze di polizia anche locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale. Essendo affidata non alla legge ma a un successivo decreto del Ministro dell'interno la determinazione degli "ambiti operativi" di tali disposizioni, appare urgente la definizione di detto decreto in termini di rigorosa aderenza ai limiti segnati in legge relativamente al carattere delle associazioni e al compito ad esse attribuito. Da ciò dipenderà la riduzione al minimo di allarmi e tensioni nell'applicazione della normativa in questione, anche sotto il profilo dell'aggravio che possa derivarne per gli uffici giudiziari.

Anche in rapporto all'innovazione sancita nei commi 40-44 dell'art. 3, va considerato il comma 32 dello stesso articolo, secondo il quale spetterà al Ministro dell'Interno stabilire "le caratteristiche tecniche degli strumenti di autodifesa", con particolare riferimento alla nebulizzazione di un determinato principio attivo naturale, ovvero all'uso di uno spray al peperoncino. Il rischio da scongiurare è che si favorisca la delinquenza di strada o comunque si indebolisca la prescrizione che le associazioni, di cui al comma 40, debbano essere formate da "cittadini non armati". Peraltro è da rilevarsi che, stando ai principi affermati dalla giurisprudenza, il porto dello spray potrebbe restare sempre vietato a norma dell'art. 4 della legge 110/1975.

Al Presidente della Repubblica non spetta pronunciarsi e intervenire sull'indirizzo politico e sui contenuti essenziali di questa come di ogni legge approvata dal Parlamento : essi appartengono alla responsabilità esclusiva del governo e della maggioranza parlamentare. Il Presidente della Repubblica non può invece restare indifferente dinanzi a dubbi di irragionevolezza e di insostenibilità che un provvedimento di rilevante complessità ed evidente delicatezza solleva per taluni aspetti, specie sul piano giuridico. Di qui le preoccupazioni e sollecitazioni contenute nella mia presente lettera, e rivolte all'attenzione di questo governo nello stesso spirito in cui mi sono rivolto - dinanzi a distorsioni nel modo di legiferare, ad esempio in materia di bilancio dello Stato - al precedente governo, e nello stesso spirito in cui auspico ne tengano conto tutte le forze politiche che si candidino a governare il paese.