

# La nuova legge in materia di sicurezza pubblica. Una riflessione

di  
Mario Patrono

La legge recante “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica”, approvata dalle Camere il 2 luglio scorso, merita una riflessione; e la merita, sia per le peculiari modalità della promulgazione, sia per alcuni dei suoi contenuti, e sia infine per la “filosofia” di fondo che la permea nel suo complesso.

La lettera con cui il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, accompagna l’annuncio di aver promulgato la legge *de qua* contiene notazioni concernenti la tecnica legislativa, con risvolti anche di garanzia per il cittadino; sviluppa considerazioni di equità, con riguardo al <<trattenimento illecito>> e alla mancata inserzione della consueta esimente (in questa materia) dei “giustificati motivi”; fa infine riferimento ad ulteriori scoordinamenti se non, addirittura, irragionevolezza della legge in esame.

La lettera del Presidente non segnala la violazione diretta di principi costituzionali forti (e questo giustifica la decisione di non effettuare un rinvio della legge alle Camere); pur se è innegabile che irragionevolezza e scoordinamenti, oltre una certa soglia, possono divenire ragione di censura di costituzionalità. Evidentemente, il Capo dello Stato non ha ritenuto si fosse superata la “soglia critica”.

La lettera intende condizionare prevalentemente l’attività legislativa futura, ad integrazione e correzione di quanto disposto dalla legge in esame, o anche su temi diversi (atteso che non poche notazioni in tema di tecnica legislativa trascendono l’argomento dell’ordine e della sicurezza pubblica, e sono del tutto generali), piuttosto che l’interpretazione e l’applicazione di questa. Non è facile dire quanto le notazioni critiche in tema di carenti criteri per la concessione della cittadinanza allo straniero coniugato con cittadino italiano possano in parte essere rimediate attraverso un regolamento di attuazione, trattandosi di materia tipicamente legislativa; appare,

invece, immediatamente rivolto alla fase esecutiva il rilievo concernente il decreto ministeriale che dovrà disciplinare gli ambiti operativi delle associazioni di cittadini che si assumono il compito di collaborare con le forze di polizia ed orientato nel senso di un invito alla stretta legalità.

Questa lettera sembrerebbe valorizzare il ruolo di “magistratura morale” che è proprio della Presidenza della Repubblica, unitamente alla sua imparzialità, attraverso l’esercizio di un potere di influenza non scritto, ma desumibile dalla complessiva fisionomia di questo ufficio. È probabile che le indicazioni di cui sopra ottengano il massimo ascolto da parte del Governo, accompagnate come sono da una forte sottolineatura di imparzialità (inverata nell’atto stesso con cui vengono fornite) ma anche dalla perdurante attribuzione alla Presidenza della Repubblica di “poteri forti”, esercitabili in occasioni future, ove l’effetto indicativo di queste notazioni non trovasse adeguata attenzione.

Sembra, peraltro, che la legge contenga vere incostituzionalità.

L’art. 1, comma 8, ripristina il reato di oltraggio che già era stato eliminato dalla Corte costituzionale (sent. 341/1994: rel. Spagnoli). La Corte aveva ritenuto che fossero sufficienti le disposizioni generali in tema di ingiuria e diffamazione a tutelare il prestigio anche del funzionario e che una protezione ulteriore fosse contraria al principio di eguaglianza. La Corte traeva argomenti persuasivi anche dalla disciplina di altri Paesi europei, da quella del codice Zanardelli, dai lavori della commissione per la riforma del codice penale. Al complesso di questi rilievi si risponde con una disposizione di estremo rigore che oltrepassa per severità quella censurata a suo tempo dalla Corte (aumentando da due a tre anni il massimo della pena). Al di là della violazione del “giudicato costituzionale” che, come la Corte ha più volte sottolineato, esclude riproduzioni o conferme di disposizioni dichiarate incostituzionali (sent. n. 77/1963; sent. n. 545/1990, e molte altre), irragionevolmente si disattendono le ragionevoli e civili motivazioni della sentenza costituzionale.

Ciò sembra censurabile sul terreno strettamente tecnico, sul terreno della forma di governo e dei rapporti fra i poteri dello Stato, sul terreno della civiltà giuridica complessiva.

L’art. 1, comma 19, condiziona la possibilità del ricongiungimento familiare con figlio anche minore alla disponibilità di un alloggio

conforme ai requisiti igienico-sanitari, accertati dai competenti uffici comunali. Nel caso di figlio di età inferiore agli anni 14 sarebbe sufficiente il consenso del “titolare” dell'alloggio.

Si tratta di disposizione irragionevole ed intrusiva, perché sovrappone ordini di valutazione diversi. L'idoneità abitativa e la conformità a requisiti igienico-sanitari degli alloggi sono principi che debbono essere preservati comunque, ma non hanno nulla a che fare con il fatto di ospitare un figlio. A meno di non ipotizzare che questa ospitalità comporti controlli diversi e maggiori di quelli generali. Ciò è un assurdo giuridico; perché l'igiene e la sanità sono un bene pubblico della collettività intera e debbono essere sempre preservati con il massimo rigore; non con un rigore altalenante e mirato al rapporto di cittadinanza.

Questi requisiti possono essere *bypassati* (orrore!) quando sussista il consenso del titolare dell'alloggio ed il figlio sia minore degli anni 14. Il titolare dell'alloggio si trasforma il ufficiale sanitario? Con quale competenza tecnica? Oppure può sanare le deficienze sanitarie o di igiene dell'alloggio? Con quale autorità? La salute (anche dei terzi) è un diritto inviolabile di cui nessuno (neppure la pubblica autorità) può disporre. E ancora: chi deve intendersi per titolare dell'alloggio? Il proprietario? Come può la semplice proprietà di un bene immobile far supporre anche una sapienza medica o igienica? Per titolare dell'alloggio si intende chiunque ne abbia, a qualsiasi titolo (locazione, o altro), la disponibilità? Ma allora è troppo ovvio: come si può entrare in un'abitazione senza il consenso di chi ne ha la disponibilità, senza commettere, addirittura, il reato di violazione di domicilio?

Si tratta di disposizioni irragionevoli, scritte in odio agli immigrati: o da ritenere prive di senso e, dunque, assolutamente inutili, oppure foriere di abusi e ricatti. Potrà accadere, addirittura, che il proprietario chieda una “tangente” per chiudere un occhio sui requisiti sanitari o di igiene minimi, e su altro ancora.

Anche i requisiti di reddito previsti per il ricongiungimento familiare dal comma 22, lett. s, sono discriminatori: perché il diritto alla famiglia è un diritto inviolabile del minore; e, quanto al godimento dei diritti inviolabili, lo straniero, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, non può esser distinto dal cittadino. Sussiste, anche in questo caso, una generale giurisdizione sulla condizione del minore, né possono darsi al riguardo norme speciali.

Il comma 22, lett. b, della legge *de qua* prevede che la richiesta del rilascio o del rinnovo del permesso di soggiorno sia sottoposta al pagamento di un contributo, da fissare con decreto del Ministro dell'Economia fra un minimo ed un massimo, il cui importo sarà destinato a nobili scopi. Si tratta, ovviamente, di un'imposta e non del corrispettivo del servizio reso. La circostanza che la determinazione dell'importo sia affidata al Ministro dell'Economia e la destinazione a finalità che sono altre rispetto alla copertura del costo del servizio sono prova inequivoca di ciò. Non si vede, però, come la richiesta del permesso di soggiorno possa essere indice credibile di capacità contributiva (ai sensi dell'articolo 53 della Costituzione).

Il comma 22 lett. h, prevede una pena nei confronti di chi non ottempera all'ordine di esibizione del permesso di soggiorno. Occorre ricordare che, con riguardo alla patente ed al tesserino di caccia, la Corte costituzionale (sent. 218/1974) ha inteso distinguere nettamente la condizioni di chi non è titolare del titolo abilitativo da quella di chi, semplicemente, ha dimenticato di portarlo con sé.

Siamo adesso arrivati alla filosofia di fondo della legge in esame. Il comma 25 dell'art. 1 prevede un <<accordo di integrazione>> che l'immigrato dovrà sottoscrivere; un accordo che comporta la frequentazione di corsi, crediti formativi, e altro ancora. Anche in questo caso si tratta di una palese incostituzionalità. L'art. 6 della Costituzione prevede infatti la tutela delle minoranze, anche quando vogliano conservare una loro specifica identità. Certo, una dottrina (non solo italiana: ricordo Kimlicka) insegna che questa tutela può essere diversa, a seconda se si tratti di minoranza originaria o sopravvenuta (con l'immigrazione); di minoranza che vuole conservare certe sue caratteristiche o di minoranza che vuole assimilarsi, e di altre alternative possibili. Ma non può certo definirsi <<tutela delle minoranze>> l'obbligo di assoggettarle sempre e comunque ad un processo di assimilazione alla cultura nazionale.

Beninteso, il nostro Paese ha sue tradizioni e valori, ha una sua cultura, ha una Costituzione la quale, a sua volta, esprime una cultura politica e valori largamente condivisi; ma il luogo di confronto dialettico e di trasmissione anche dei valori della tradizione è *la scuola*; mentre non lo possono essere strutture improvvisate all'interno delle quali andranno ad operare insegnanti non necessariamente qualificati.