

Fra legalità e opportunità costituzionale

di Sergio Stammati

1. Una lettera “monitoria” del Presidente della Repubblica sulla legge sulla “sicurezza pubblica” contestualmente alla sua promulgazione

La decisione del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano di promulgare, facendola diventare legge, la recente deliberazione parlamentare recante “disposizioni sulla sicurezza pubblica”, approvata dalla maggioranza parlamentare e condivisa in certi punti dalle opposizioni, ma contrastata con decisione dalle stesse sulla base di argomenti costituzionalmente consistenti che hanno trovato appoggio in larghi settori della società civile e del mondo ecclesiale, si presta a varie considerazioni per la singolarità della fattispecie alla quale ha dato luogo. Il Presidente della Repubblica, come è noto, non si è limitato, infatti, a promulgare la legge, ma ha voluto accompagnare il suo atto con una lettera pubblica diretta al Governo, in primo luogo al presidente del Consiglio, destinatario principale della lettera, quindi ai Ministri dell’interno e della giustizia, e inviata per conoscenza al Parlamento, attraverso i Presidenti delle rispettive assemblee, nella quale esplicita “perplexità e preoccupazioni” relative a vari aspetti del suo dettato. Ha fatto bene, ha fatto male? E’ difficile esprimere un giudizio perentorio, tanto sottili e multiformi sono le questioni sulle quali si doveva decidere. Su questa complessa questione, mi propongo comunque, qui di seguito, di offrire alcune sintetiche riflessioni.

2. A proposito della novità del comportamento presidenziale

Che il comportamento presidenziale si presti ad essere criticato in nome della singolarità dell’abbinamento dell’atto di promulgazione della legge con una lettera logicamente successiva a quell’atto, ma in fatto contestuale al medesimo, non sembra poter essere sostenuto. Non tanto per la ragione che in passato altri Presidenti si sono rivolti con proprie lettere ai ministri dei Governi allora in carica (è noto che Einaudi commentava, forte della sua autorità tecnica, i provvedimenti governativi in preparazione che attiravano maggiormente la sua attenzione di conoscitore minuzioso dei problemi), dato che, nel caso di specie, l’innegabile elemento di novità della fattispecie considerata risiede nell’abbinamento delle considerazioni presidenziali all’atto di promulgazione di una legge; quanto perché la formalizzazione costituzionale dei poteri presidenziali si è, per comune

riconoscimento, rivelata largamente insufficiente a delimitarli con precisione, di guisa che, sotto la spinta delle circostanze, e in particolare per la rivoluzione intervenuta negli strumenti e nelle tecniche di comunicazione istituzionale e sociale che ha portato inevitabilmente il Presidente a un contatto più stretto con l'opinione pubblica, le esternazioni presidenziali più incisive si sono sempre più di frequente espresse con l'esercizio di poteri informali, o meglio di semplici facoltà costituzionali, attivabili liberamente dal Capo dello Stato, con il solo limite, ricordato in chiusura della lettera, del rispetto dell'indirizzo politico del Governo che appartiene per costituzione "all'esclusiva responsabilità del Governo e della maggioranza parlamentare." Non sta dunque nel carattere formalmente innovativo dell'intervento presidenziale il suo aspetto problematico, né certo nel superamento del limite evocato dalle espressioni conclusive della sua lettera, ma sta altrove e precisamente nel rapporto, fra quel dovere di rispetto e l'altro dovere, pure evocato immediatamente dopo dal Presidente, fra quel dovere e l'altro dovere di sospensione delle leggi avvertito acutamente da lui stesso, quando afferma di non "restare indifferente dinanzi ai dubbi di irragionevolezza e di insostenibilità che un provvedimento di rilevante complessità ed evidente delicatezza", quale la legge appena promulgata, solleva "per taluni aspetti, specie sul piano giuridico".

3. A proposito dell'impostazione data dal Presidente al conflitto fra i doveri

E' nel criterio che presiede alla soluzione data dal Presidente al conflitto di doveri da lui medesimo prospettato che risiede l'aspetto problematico della sua lettera. E' fuori discussione, infatti, che non spetti al Presidente la determinazione dell'indirizzo politico del Paese. Il problema è però se il suo dovere di rispetto si spinga fino al punto di vietargli di rinviare al Parlamento singole leggi approvate dalla maggioranza parlamentare in quanto ritenute dal Governo (che vi ha legato una questione di fiducia), nel loro contenuto essenziale, immediatamente attuative dell'indirizzo politico, anche quando sollevino in lui "dubbi di irragionevolezza e di insostenibilità..., specie sul piano giuridico" e siano fonte, come si afferma nei tratti di esordio della lettera "di perplessità e preoccupazioni". Le opposte polarità giuridiche della questione si trovano qui scolpite nella forma più chiara, il conflitto fra i doveri, di rispetto e di intervento sospensivo, è illustrato, non solo ai destinatari della lettera, ma a tutti i suoi lettori, allo stesso modo in cui il Presidente deve averlo prospettato a se stesso. E' come se il Presidente, rendendo nota la sua lettera, invitasse tutti (ed è un invito che va raccolto) a meditare su una questione "delicata" come questa.

3.1 Il dovere presidenziale di rispetto dell'indirizzo politico di maggioranza e la sua non chiara estensione, al contenuto essenziale delle leggi approvate dal Parlamento e alle leggi "ampiamente condivise" per taluni aspetti del loro contenuto, in sede parlamentare

La soluzione data a tale questione dal Presidente è stata quella di dare la prevalenza al primo dei due doveri sul secondo, ma non fino al punto di tacere, dopo aver promulgato la legge, le ragioni inquietanti che stavano alla base del suo, non certo secondario, dovere di garante del rispetto della costituzione. A questa soluzione del conflitto egli sembra essere pervenuto prospettando una particolare versione di ciascuno dei due doveri e quindi del loro collegamento..

Per un verso, infatti, nelle espressioni conclusive della sua lettera, egli assorbe nel suo incontestabile dovere di rispetto dell'indirizzo politico del Governo, anche "i contenuti essenziali di questa come di ogni legge approvata dal Parlamento", un'espressione questa giustificata nella circostanza dall'abbinamento dell'approvazione della legge sulla sicurezza pubblica alla questione di fiducia apposta alla legge da parte del Governo. Una precisazione questa, però, taciuta nella lettera presidenziale. Il Presidente non si è infatti, voluto spingere fino ad affermare il proprio dovere di rispetto nei confronti di qualsiasi legge approvata dal Parlamento contestualmente all'approvazione della questione di fiducia. Se avesse fatto così, infatti, egli avrebbe offerto al Governo uno strumento facilmente utilizzabile per paralizzare il potere presidenziale di rinvio al Parlamento delle leggi. Ma nell'intento di non spingersi fino alla formulazione di un principio tanto impegnativo e preclusivo per l'esercizio dei suoi poteri di sospensione delle leggi nel futuro, il Presidente ha finito per collegare, così allargandolo, il proprio dovere di rispetto dell'indirizzo politico, anche ai "contenuti essenziali" delle leggi approvate dal Parlamento, facendo ricorso a una formula di problematica, incerta e, in definitiva, poco persuasiva portata applicativa. Si potrebbe tentare di spiegarla, per evitare altri e più complessi approfondimenti, inadatti a questa sede, collegando questa all'affermazione di esordio con la quale il Presidente afferma di aver ritenuto "di non poter sospendere in modo particolare l'entrata in vigore di norme ampiamente condivise in sede parlamentare", esemplificate in quelle dell'art. 2, commi 25 e 26 (inasprimento del "trattamento penitenziario" per "i detenuti più pericolosi") e in quelle dei commi 2, 20, 22,29-30, dello stesso articolo, i quali "introducono più efficaci controlli e sanzioni per le condotte di infiltrazione mafiosa nelle istituzioni e nell'economia legale". Ma il raggio applicativo delle due affermazioni è evidentemente diverso e non coincide. Di guisa che l'ultima delle affermazioni citate sembra

significare che il Presidente ravvisi nell'ampiezza del consenso parlamentare riservato a certe disposizioni legislative un'implicita, ulteriore (rispetto a quella della sua estraneità all'indirizzo politico governativo) ragione di limitazione del suo potere di sospensione della legge, assai più ampia rispetto a quella che gli impone di rispettare l'indirizzo politico del Governo, e faccia trapelare una propria condivisione del contenuto delle particolari disposizioni ampiamente condivise in Parlamento. E' stata la circostanza, indubbiamente significativa, dell'ampia condivisione parlamentare di alcuni fra i più significativi aspetti della legge ad evitare l'esercizio del potere sospensivo del Presidente sull'intera legge? E' una domanda che ci si pone e che deve essere posta, essendo essa espressione di una valutazione di opportunità costituzionale che il Presidente, sorretto da note, risalenti, prese di posizioni dottrinali, può certamente compiere, ma che nella specie, lo si dirà conclusivamente, assume contorni particolarmente problematici.

In definitiva nella lettera sono prospettati con diversa nitidezza, tre limiti al potere presidenziale di intervento sospensivo: oltre a quello dell'indirizzo politico, il più nitido, anche quello dei "contenuti essenziali" delle leggi approvate dal Parlamento e quello delle disposizioni legislative "ampiamente condivise", entrambi presenti nella lettera, ma non con altrettanta nitidezza del primo decifrabili, per le ragioni concisamente esposte. In conseguenza di queste il dovere presidenziale di rispetto della legislazione assume nella lettera configurazioni ampie e per taluni versi incerte e problematiche.

3.2 La configurazione restrittiva attribuita, nel caso di specie, al dovere presidenziale di intervento sospensivo delle leggi

Simmetricamente la configurazione del dovere di intervento sospensivo del Presidente, per quanto la lettera sia quasi per intero occupata dalle osservazioni critiche del medesimo sul metodo della legiferazione, peraltro associate a diversi e non secondari aspetti contenutistici della legge, assume in definitiva una forma che, nella specie, è restrittiva. Nella lettera, infatti, al di là delle singole critiche mosse alla legge, che per altro occupano la gran parte del suo contenuto, non può sfuggire la cura evidente con la quale i rilievi presidenziali sono studiosamente presentati in una forma che si sforza di evitare la critica di illegittimità costituzionale alle disposizioni che hanno suscitato quei rilievi, pure quando queste ultime gli sono apparse "di rilevante criticità" e hanno suscitato in lui dubbi assai gravi, come quelli di "irragionevolezza e di insostenibilità", "specialmente sul piano giuridico". Sul piano giuridico – costituzionale sembra di poter lecitamente integrare così questa espressione, che sembra lasciata a mezzo, della lettera.

In ogni caso, non ostante la cautela della lettera nell'impegnarsi a non qualificare le censure mosse dal Presidente a varie disposizioni della legge nei crudi termini appena indicati, in certi passaggi della medesima, la qualificazione di illegittimità costituzionale mossa ad alcune di esse, specialmente a quelle (non poche) di natura penale, affiora, oltre che dall'unica espressione in cui la lettera riferisce i dubbi del Presidente alla "tenuta costituzionale" di certuna disposizione penale del testo legislativo esaminato, anche dai rinvii del Presidente che riguardano non solo i pronunciamenti critici, da lui analiticamente elencati e definiti "stringenti", ma non per ciò rispettati dal maxiemendamento governativo, del comitato per la legislazione della Camera dei Deputati, su molti aspetti della legge, ma riguardano specialmente tre sentenze della Corte costituzionale, evocate puntualmente, pure se non dettagliate nel contenuto, a sostegno dei propri rilievi relativi a due punti salienti della stessa.

3.2.1 L'esigenza di chiarezza e riconoscibilità delle disposizioni di legge e, in particolare, di quelle penali

La prima sentenza (corte costituzionale n. 364/88, sentenza Dell'Andro) è richiamata al termine dell'ampia serie di critiche mosse alla legge dalla lettera (che ricorda critiche di tenore analogo rivolte in passato ad altre leggi dallo stesso Presidente) perché l'eterogeneità dei suoi contenuti (frutto del carattere troppo generale e onnicomprensivo della nozione di sicurezza) fa sì che questi "sfuggano alla comprensione dell'opinione pubblica" e rendano sempre più difficile il rapporto fra il cittadino e la legge". Il richiamo alla sentenza, non ostante il suo inserimento all'interno dell'affermazione generale che "la formulazione, la struttura e i contenuti delle norme debbono poter essere "riconosciuti", in particolare dal destinatario, vale con forza tutta particolare per le disposizioni penali. E' infatti a queste ultime che si riferisce la sentenza Dell'Andro, la quale, chiamata ad affrontare il problema dell'imputabilità della violazione di una disposizione penale in capo a una persona non consapevole di averla violata, trasceglie una via mediana fra quella segnata dal principio positivistico dell'ascrivibilità del reato a chiunque abbia comunque violata la disposizione e quella segnata dall'opposto principio soggettivistico, onde l'imputazione della violazione della disposizione penale, debba dipendere dalla conoscenza che ognuno abbia soggettivamente avuto di quella disposizione. Il principio di colpevolezza, afferma la sentenza, può essere reso conforme a costituzione (in particolare all'art. 27, I e III comma della stessa), solo rimuovendo (oltre che quello psicologistico) il principio dell'assoluta irrilevanza dell'ignoranza della legge penale sancito dall'art. 5 c. p., il cui effetto è quello di "stroncare" "le metodiche d'incriminazione dei fatti, quelle sulla chiarezza e riconoscibilità dei contenuti delle norme penali,

oltre che la certezza che queste ultime dovrebbero assicurare, e, in definitiva, le garanzie che, in materia di libertà di azione, il cittadino attende dallo Stato.” Sullo sfondo delle critiche del Presidente al “clima di concitazione e di vera e propria congestione” nel quale nascono “i provvedimenti”, delle critiche cioè al modo disordinato della legiferazione, emerge dunque la più puntuale osservazione che il difetto di chiarezza e di riconoscibilità dei contenuti delle disposizioni penali si traduce in una distorsione del principio di colpevolezza ponendolo in contrasto con il principio di personalità della pena (art. 27, I comma cost.) e deprivando di senso il valore costituzionale che impone la funzionalizzazione di questa alla rieducazione della persona condannata (art. 27, III comma). Il presidente fa, dunque, intendere che il modo di legiferare che sacrifica la chiarezza e la riconoscibilità delle norme penali alle contingenti esigenze della politica, oltre a porre il problema di una migliore formazione giuridica delle autorità legiferanti, apertamente criticate per quel modo di legiferare, pone allo stesso tempo, un problema di legittimità costituzionale delle disposizioni penali approvate, e più specificamente la questione del loro contrasto con l’art. 27 (I e III comma cost.), a causa della malcerta o dubbiosa riconoscibilità delle fattispecie di reato delle quali potrebbero essere accusati gli ignari, e perciò incolpevoli, destinatari. Sebbene, dunque, quest’ultima affermazione non sia esposta apertamente, ma solo indirettamente e per rinvio, non si può evitare di riconoscerla al di sotto delle critiche più vistosamente pronunciate dal Presidente.

3.2.2. La critica di illegittimità rivolta alle disposizioni che hanno introdotto il reato di immigrazione clandestina

Critiche dello stesso tenore, ma più dettagliate e mirate a specifiche disposizioni penali della legge, sono quelle rivolte all’art. 1, commi 16 e 17 della stessa, che, avendo introdotto il reato di immigrazione clandestina, punisce “non il solo ingresso, ma il trattenimento... di tutti i cittadini extracomunitari illegalmente presenti nel territorio dello Stato al momento dell’entrata in vigore della legge.”

E’, in particolare, la fattispecie criminosa del trattenimento “indebito” (l’aggettivo è quello usato nella giurisprudenza della Corte) a suscitare le “forti perplessità” del Presidente, sotto il particolare profilo della mancata previsione dell’esimente “della permanenza determinata”, dice il Capo dello Stato ancora con le parole della Corte costituzionale, da “giustificato motivo” Tale critica è, dunque, specificamente motivata con riferimento alla posizione presa al riguardo dal giudice costituzionale, nelle due sentenze (5/2004 e 22 del 2007) alle quali la lettera puntualmente rinvia.

Con la prima delle due sentenze (la s. n. 5 del 2004) la Corte ha rigettato la questione di legittimità costituzionale sollevata dai tribunali di Ferrara e di Torino nei confronti dell'art. 14, comma 5-ter, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), aggiunto dall'art. 13, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifiche alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), il quale punisce con l'arresto da sei mesi ad un anno «lo straniero che senza giustificato motivo si trattiene nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine impartito dal questore ai sensi del comma 5-bis» del medesimo articolo. Il primo tribunale sosteneva che la formulazione dell'esimente, espressa nel modo descritto, violasse il principio di tassatività delle disposizioni penali (art. 25, II co. cost.); il secondo sosteneva, all'opposto che la disposizione impugnata prefigurasse una condotta "inesigibile" a carico dell'immigrato e dunque un caso di responsabilità oggettiva, in contrasto, fra le altre, con la disposizione dell'art. 27, I comma, cost. La corte, replicando ad entrambe le censure ebbe a sostenere, invece, che la clausola "senza giustificato motivo" costituisce "un argine alla possibilità di incriminare un immigrato espulso, ma impossibilitato a farlo." In tal modo essa contestualmente affermava che la clausola erigeva un limite al potere amministrativo di espulsione dell'immigrato e, a causa della flessibilità impressa dalla medesima alla fattispecie impugnata, negava che in quest'ultima potesse ravvisarsi l'imposizione di una condotta inesigibile. La clausola esimente era, dunque, necessaria ad evitare che quella fattispecie violasse i principi dettati dall'art. 27 cost. nei suoi commi I e III, sopra brevemente esposti.

Con la seconda sentenza (la s. n. 22 del 2007) la Corte, dopo aver osservato "che il reato di indebito trattenimento nel territorio nazionale dello straniero espulso riguarda la semplice inosservanza dell'ordine di allontanamento dato dal questore, con una fattispecie che prescinde da una accertata o presunta pericolosità dei soggetti responsabili" si rifà alla sua precedente sentenza n. 5 del 2004 (e alle conformi ordinanze nn. 80 e 302 dello stesso anno e 386 del 2006) per contestare l'eccessivo rigore della disposizione censurata lamentato dalle ordinanze di rimessione, fondandosi decisamente "sul ruolo che nell'economia applicativa della fattispecie criminosa, è chiamato a svolgere il requisito negativo espresso dalla formula "senza giustificato motivo", presente nella descrizione del fatto incriminato" dall'articolo 5-ter dell'art. 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, già precedentemente impugnato. "Tale formula, ebbe a ribadire la Corte, copre tutte le ipotesi di impossibilità o di grave difficoltà (mancato rilascio di documenti da parte dell'autorità

competente, assoluta indigenza che rende impossibile l'acquisto di biglietti di viaggio e altre simili situazioni), che, pur non integrando cause di giustificazione in senso tecnico, impediscono allo straniero di prestare osservanza all'ordine di allontanamento nei termini prescritti." Deprivata di quella formula indispensabile al suo equilibrio costituzionale, la disposizione impugnata, lasciava dunque intendere ancora una volta la Corte, si porrebbe in non rimediabile contrasto con il parametro costituzionale dell'art. 27, da essa già indicato nella propria sentenza n. 5 del 2004, specificamente richiamata in questa sua più recente sentenza.

Quando richiama esplicitamente il rilievo dato dalla Corte all'esimente considerata "ai fini della tenuta costituzionale di disposizioni del genere di quella ora introdotta", dunque, il Presidente della Repubblica sintonizza il proprio pensiero su quello del giudice costituzionale e muove per ciò una censura di legittimità costituzionale alle disposizioni dell'art. 1, commi 16 e 17, i quali espungono dalla fattispecie astratta del reato di "indebito intrattenimento" dell'immigrato, quella esimente, che, per la sua essenzialità a garantire l'equilibrio costituzionale della medesima, avrebbe dovuto, invece, esservi conservata.

4. Sullo sfondo degli artt. 13 e 18 della costituzione. Le perplessità del Presidente della Repubblica relativamente all'art. 3, commi 40 – 44 della legge sulla sicurezza pubblica e alla possibilità di controllarne l'applicazione

Nella sua parte conclusiva la lettera (della quale vengono qui tralasciate altre, del tutto condivisibili, segnalazioni relative a contraddizioni, ripetizioni e storture di vario genere del pasticcio legislativo) mostra l'inquietudine del Presidente nei confronti del raccordo costituzionalmente delicato, fra il comma 40 e il comma 43 dell'art. 3 della legge, ciò che lo induce a lanciare un avvertimento all'autorità governativa competente, a metterla in guardia. Prevede, infatti, il comma 43 dell'articolo citato che spetterà a un successivo decreto del Ministro dell'interno, da adottare entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge (8 agosto 2009), determinare, oltre ad altro, gli "ambiti operativi" delle "associazioni tra cittadini non armati" chiamate a collaborare con i sindaci, che si siano previamente accordati con i prefetti, allo scopo di segnalare alle forze di polizia dello Stato o locali "eventi che possano recare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale."(comma 40).Non ostante la formulazione rassicurante di quest'ultima disposizione, il Presidente lascia trasparire la sua preoccupazione, ammonendo che il futuro decreto ministeriale, la cui delimitazione giuridico formale deve essergli apparsa incertamente precisata dall'espressione

(gli “ambiti operativi”) usata nel comma 43 della legge, si esprima “in termini di rigorosa aderenza ai limiti segnati in legge (nell’art. 3, comma 40, della medesima), relativamente al carattere (quanto meno apolitico e non armato) delle associazioni “iscritte in un apposito elenco tenuto dal prefetto” (comma 41 della legge), da selezionare prioritariamente fra quelle “costituite fra gli appartenenti, in congedo, alle forze dell’ordine, alle forze armate e agli altri corpi dello Stato” (comma 42 della legge) e relativamente alla precisa delimitazione del compito ad esse attribuito . ”

E’ dalla “rigorosa aderenza” a tali limiti che dipenderà, secondo il Presidente, “la riduzione al minimo (anche se non la completa eliminazione) di allarmi e tensioni nell’applicazione della normativa in questione...”

Le preoccupazioni del Presidente riguardano dunque, tanto la scrittura delle disposizioni secondarie attuative della legge, quanto l’applicazione di tali disposizioni secondarie. Relativamente al primo di tali aspetti, esse attengono al profilo soggettivo delle nuove “associazioni”, delle quali dalla legge è fra l’altro rimesso al futuro decreto governativo la precisazione dei requisiti per l’iscrizione all’elenco speciale tenuto dal prefetto, e all’aspetto oggettivo della loro disciplina, quella della precisazione dei loro compiti . Si può inoltre leggere esplicitamente, al di sotto di quelle che riguardano la regolamentazione attuativa della legge e la sua aderenza alla lettera di quest’ultima, una preoccupazione relativa alla possibilità di controllare che il rispetto dell’uno e dell’altro livello della regolazione possa essere non solo formalmente accertato al momento della verifica dei requisiti di iscrizione delle “associazioni” nel predetto elenco speciale, accertamento che per altro è destinato a rivelarsi particolarmente delicato e, se spinto oltre l’apparenza, foriero di facilmente prevedibili controversie, ma effettivamente assicurato in modo capillare nel successivo e continuo periodo dell’applicazione delle regole, cioè quello in cui l’azione di “segnalazione” delle associazioni concretamente si svolgerà.

Da questo intreccio di preoccupazioni presidenziali emerge anzitutto la consapevolezza del Presidente che la nuova disciplina sulla sicurezza pubblica vada ad occupare un territorio normativo angusto, che bordeggia i territori immediatamente interdetti dalla costituzione o dalla stessa rigidamente riservati alla legge degli articoli 18, co. 2 e 13 cost. La prima disposizione è a rischio di violazione qualora le associazioni di cittadini richiedenti l’iscrizione allo speciale albo prefettizio, non escluse quelle costituite da “appartenenti, in congedo, alle forze dell’ordine, alle forze armate e agli altri corpi dello Stato”, dissimulassero dietro la facciata di un’attività di segnalazione alle forze

di polizia di eventi potenzialmente dannosi alla sicurezza urbana, una sottostante attività di controllo del territorio orientata politicamente da ideologie di parte e tale da selezionare secondo tali orientamenti eventi della medesima natura. La seconda disposizione costituzionale è evidentemente a rischio tutte le volte che la natura delle circostanze, a giudizio praticamente incontrollabile delle pattuglie incaricate dalle associazioni di appartenenza, sia tale da richiedere, non solo un'attività di segnalazione, ma anche un intervento immediato diretto ad evitare che un certo evento, ritenuto criminoso, abbia a compiersi o, una volta compiuto, possa concludersi con la fuga del suo autore. Circostanze di questo genere sono tali da richiedere, non solo una valutazione immediata da parte delle pattuglie sulla gravità dell'evento dannoso, ma anche una successiva e altrettanto immediata decisione riguardo alla necessità o non necessità di un proprio intervento immediato, che, evidentemente, non potrebbe essere differito, in presenza di pericoli che a giudizio delle pattuglie corressero immediatamente le persone o i loro patrimoni, in attesa dell'intervento dell'autorità di polizia.

L'estrema vicinanza fra l'osservazione e la segnalazione di un evento e la necessità di intervenire su di esso e la totale dipendenza della scelta del segnalare o dell'intervenire dalla incontrollabile valutazione delle pattuglie, del segnalare imparzialmente o del selezionare politicamente l'evento dannoso rende, quindi, fragilissimo in sede applicativa il confine fra il rispetto e la violazione della disciplina che la legge sulla sicurezza detta a proposito delle particolari associazioni di cittadini alle quali essa dà vita, il confine cioè fra la corretta scrittura delle regole e la loro effettiva applicazione. Si comprende quindi come il Presidente, oltre a sollecitare con urgenza il decreto che dovrà dettare regole attuative rigorosamente aderenti alle disposizioni citate della legge, guardando più oltre, intuisca che il perno dell'intero sistema riposerà sulla corretta applicazione del doppio sistema delle regole, primarie e secondarie chiamate a circoscriverne la portata, in guisa da non farla scontrare con le regole fondamentali del terzo livello, quello costituzionale. Ma di fronte all'eventualità che sia l'assai probabile distorsione applicativa delle regole legislative e regolamentari a provocare la violazione delle regole costituzionali, che altro avrebbe potuto fare il Presidente della Repubblica, incompetente a censurare e perfino a individuare quelle distorsioni, se non ammonire del pericolo incombente?

5. Qualche osservazione conclusiva. I dilemmi del Presidente e il criterio di alta opportunità costituzionale che lo ha guidato nell'interpretazione dei suoi confliggenti doveri

Dopo aver letto attentamente la lettera presidenziale, e avere osservato che essa indubbiamente individua, studiandosi però di non enfatizzarle, varie ipotesi di violazione costituzionale, non è tuttavia possibile concludere seccamente che le ragioni di opportunità costituzionale esposte in primo piano nelle battute di apertura del messaggio, espressione del suo potere di arbitrato costituzionale siano quelle che egli ha fatto valere e prevalere in confronto delle ragioni di garanzia della costituzione che non meno delle prime gli appartengono. A noi è sembrato piuttosto, come siamo venuti osservando nel corso di questa riflessione, che quelle ragioni di opportunità siano state da lui utilizzate, non in contrapposizione alle ragioni di legalità, bensì, si vuole qui confermare più puntualmente quanto già detto, per dimensionare, equilibrandoli, due doveri del Presidente, entrambi costituzionali, quello negativo di astenersi dall'intervenire sull'indirizzo politico e su certe leggi e quello positivo di esercitare il proprio potere di intervento sulle leggi. E' in questo bilanciamento dei suoi opposti doveri che considerazioni di alta opportunità costituzionale, all'evidenza acutamente percepite e difficilmente valutabili da chi non condivida la sua nevralgica responsabilità istituzionale, che stanno le ragioni che lo hanno indotto ad avvalorare maggiormente il proprio dovere di rispetto di leggi approvate dal Parlamento, connotate nel modo da lui stesso esposto, rispetto a quello di rinviare a quest'ultimo leggi nelle quali pure egli abbia individuato con una certa sicurezza profili di contrarietà alla costituzione, senza tuttavia mai declinarli secondo questa esplicita versione.

Nelle valutazioni presidenziali esposte un ruolo non secondario deve avere certamente avuto l'aspettativa del Capo dello Stato che il risveglio di una fino a qui vistosamente carente sensibilità costituzionale del Governo e della maggioranza parlamentare che lo sostiene, sarebbe stato sollecitato più da una scelta come quella da lui effettuata in sede di esame della legge sulla sicurezza pubblica, piuttosto che da una diversa e più severa scelta. L'auspicio è che egli, nel decidere di promulgare la legge sulla sicurezza pubblica, sia stato in possesso di elementi che gli hanno permesso di appoggiare la propria aspettativa su dati concreti dei quali l'opinione pubblica non è a conoscenza. Alla manifestazione del rispetto dovuto al Presidente per tale scelta e alla comprensione delle ragioni che l'hanno verosimilmente ispirata, deve aggiungersi che, se le aspettative di ascolto degli ammonimenti presidenziali si paragonano ai dati di comune conoscenza, le attese di risveglio costituzionale delle forze che hanno approvato questa giustamente tanto criticata legge sulla sicurezza pubblica, sono certamente meno ottimistiche di quelle che il Presidente della Repubblica ha nella specie fatto proprie.