

Legislatura 16°

Aula

Resoconto stenografico della seduta n. 089 del 12/11/2008

Intervento del sen Felice Casson



Signor Presidente del Senato, signori senatori e signori del Governo,

sono diverse le disposizioni del disegno di legge n. 733 che generano rilevanti perplessità sotto il profilo della legittimità costituzionale e comunitaria, nonché della compatibilità con le norme di diritto internazionale vincolanti per l'Italia. Le norme a cui faccio riferimento sono gli articoli 46, 19, 41, 39 e 44.

In particolare, l'articolo 46 del disegno di legge autorizza gli enti locali - non meglio definiti - ad avvalersi della collaborazione di associazioni tra cittadini non solo al fine di segnalare agli organi di polizia eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana o situazioni di disagio, ma anche per cooperare nello svolgimento di attività di presidio del territorio. Come si evince anche dalla rubrica dell'articolo in esame, che richiama soltanto l'esigenza di «presidio del territorio», tra le finalità che legittimano gli enti locali ad avvalersi di tali associazioni assume rilievo prevalente quella del presidio del territorio che, in quanto distinta, attiene evidentemente alla gestione dell'ordine e della sicurezza pubblica. Peraltro, l'esercizio di tali funzioni, in quanto distinte ed eccedenti la mera «polizia amministrativa locale», costituisce una competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, lettera *h*), della Costituzione. Questa norma, in quanto non autoapplicativa e come tale necessitante di provvedimenti esecutivi a livello regolamentare e locale, sembra configurare una delega in bianco all'ente locale, priva non solo di parametri normativi, ma anche di qualsiasi forma di controllo. La norma appare pertanto violare il riparto di competenze sancito dalla Costituzione all'articolo 117, in quanto si parla di attribuzioni tipiche della sovranità statale, mentre tale previsione autorizza l'utilizzo di cittadini in quanto presidio anche a livello di enti locali, che non sono meglio determinati; questi potrebbero essere anche enti locali non territoriali. La norma, inoltre, ci appare in contrasto con l'articolo 13 della Costituzione nella parte in cui riserva alla sola pubblica autorità il potere legittimo di porre in essere atti limitativi della libertà personale secondo modalità, limiti e tempi previsti dallo stesso articolo 13 della Costituzione. Infine, la norma di cui all'articolo 46 non sancisce espressamente il carattere non armato e non violento di tali associazioni. Se per di più esse perseguissero anche indirettamente scopi politici (il che non è escluso dalla norma) e fossero armate, esse incorrerebbero nel divieto di cui all'articolo 18 della Costituzione.

La seconda norma che contestiamo è quella contenuta nell'articolo 19 del disegno di legge in esame che incrimina, a titolo di reato contravvenzionale, l'ingresso e il soggiorno illegali nel territorio dello Stato. La norma prevede, inoltre, quale condizione di procedibilità non rinunciabile dall'imputato la sua mancata espulsione dal territorio dello Stato, secondo un procedimento che appare incompatibile con l'articolo 24 della Costituzione, nella misura in cui impedisce allo straniero l'esercizio del diritto inviolabile alla difesa, precludendogli la possibilità di dimostrare in giudizio la propria innocenza. Inoltre, la mancata previsione di una scriminante o, comunque, di una causa di non punibilità in favore delle vittime di tratta, riduzione in schiavitù o in servitù o di altri delitti contro la personalità individuale è certamente incompatibile con quanto sancito dalla decisione quadro 2002/629/GAI e dalla direttiva 2004/81/CE, nonché dalla

Convenzione ONU di Palermo sul *trafficking*, che recano norme a tutela delle persone offese da tali delitti. Desta, infine, perplessità rispetto ai principi di ragionevolezza, offensività e sussidiarietà del diritto penale la scelta di elevare a reato una condotta non solo priva di reale offensività a terzi, ma anche di un disvalore eccedente quello proprio del solo illecito amministrativo. Questo si dice in relazione, in particolare, alla sentenza n. 22 del 2007 della Corte costituzionale.

La terza norma che contestiamo è quella di cui all'articolo 41, che subordina il rilascio del permesso di soggiorno alla stipula di una sorta di accordo di integrazione con cui lo straniero si impegna a conseguire obiettivi di integrazione, non meglio specificati, mentre la perdita dei crediti determina l'espulsione immediata dello straniero. La norma subordina, quindi, il rilascio del permesso di soggiorno alla valutazione (necessariamente discrezionale) da parte dell'autorità amministrativa. Tale previsione appare incompatibile con la riserva di legge (peraltro rinforzata) di cui all'articolo 10, capoverso, della Costituzione, in materia di disciplina della condizione giuridica dello straniero. Questa norma appare, infine, contrastare con la protezione accordata dal diritto internazionale e dall'articolo 10 della Costituzione ai richiedenti asilo, nella misura in cui non esclude dalla possibilità di revoca o rifiuto del permesso di soggiorno i titolari di protezione umanitaria, i rifugiati e i richiedenti asilo.

La quarta norma è quella di cui all'articolo 39, che dispone l'estensione del termine massimo del trattenimento dello straniero nei centri per l'identificazione e l'espulsione dagli attuali 2 a 18 mesi, in caso di difficoltà nell'accertamento dell'identità e della nazionalità. La direttiva comunitaria sul rimpatrio, invocata dal Governo a sostegno di tale novella, prevede che il termine massimo di 18 mesi valga per i casi di resistenza (si prevede proprio così) all'identificazione, il che è evidentemente diverso dalla mera difficoltà nell'accertamento. In assenza di tali minimi correttivi, la prevista estensione della durata massima della detenzione amministrativa sino a 18 mesi rischia di contrastare non solo con il principio di ragionevolezza ma anche con la stessa direttiva, pur invocata dal Governo, a sostegno della modifica normativa.

L'ultimo articolo contestato è il 44, che istituisce, presso il Ministero dell'interno, quello che abbiamo definito il registro dei *clochard*, il registro cioè delle persone che non hanno fissa dimora, rimettendo a un decreto del Ministero dell'interno la disciplina di funzionamento del registro. Nella misura in cui assoggetta a una sorta di schedatura le persone per il solo fatto di essere senza fissa dimora, senza neppure specificare le finalità per cui tale registro è costituito e quale dovrebbe essere la sua funzione, la norma appare incompatibile con i principi di eguaglianza, ragionevolezza, nonché con la tutela della dignità della persona, sancita come diritto inviolabile dall'articolo 2 della Costituzione e dall'articolo 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Inoltre, la norma appare violare il principio di legalità nella misura in cui rimette quasi integralmente la disciplina di un istituto (quale quello della schedatura delle persone senza fissa dimora) che incide su diritti soggettivi (in particolare sulla dignità delle persone) a un mero decreto ministeriale, senza neppure richiamare l'esigenza di conformità con la disciplina sulla tutela dei dati personali di cui al decreto legislativo n. 196 del 2003.

Per tutte queste considerazioni e in relazione alle norme del disegno di legge che abbiamo citato, si chiede che, a norma dell'articolo 93 del Regolamento, non si proceda all'esame del disegno di legge n. 733.