

La stratificazione degli interventi normativi in materia di sicurezza nella XVI Legislatura: una rassegna

di Massimo Rubechi

La stratificazione di interventi normativi unitamente a numerosi interventi giurisprudenziali che hanno caratterizzato il tema della sicurezza nella Legislatura in corso – la Sedicesima della Repubblica – ci ha imposto di dedicare ad essa un *focus* ragionato, in modo da ricostruire il quadro complessivo in maniera per quanto possibile chiara ed organica.

Gli interventi principali – operati prevalentemente tramite lo strumento del decreto legge –, cui si fa ormai riferimento con l'espressione “pacchetto sicurezza”, sono stati i seguenti:

1. Il [decreto legge 23 maggio 2008, n. 92](#) recante *Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica*, convertito poi con legge 24 luglio 2008, n. 125. Esso interviene principalmente su tre versanti: modificando il codice penale, la procedura penale e introducendo modifiche al testo unico sull'immigrazione di cui al [decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286](#). Quanto alle modifiche del codice penale si segnala in particolare l'introduzione della condizione di clandestinità come circostanza aggravante comune (poi dichiarata incostituzionale dalla Corte costituzionale. V. *infra*), mentre per la procedura viene previsto che per i delitti commessi violando le nuove disposizioni in materia di immigrazione venga garantita la priorità nella formazione dei ruoli di udienza.

Per quanto riguarda invece le modifiche al testo unico sull'immigrazione, si segnala la modifica della denominazione

dei centri di permanenza temporanea (CPT) in centri di identificazione ed espulsione (CIE) nonché l'introduzione del reato di cessione di immobile ad uno straniero irregolare, per il quale viene prevista la confisca dell'immobile stesso e la pena della reclusione da sei mesi a tre anni.

2. Il [decreto legge 2 ottobre 2008, n. 151](#), recante *Misure urgenti in materia di prevenzione e accertamento di reati, di contrasto alla criminalità organizzata e all'immigrazione clandestina*, convertito poi con legge 28 novembre 2008, n. 186, si occupa in particolare di ampliare i Centri di identificazione ed espulsione (CIE) già istituiti e reca gli stanziamenti necessari per costruirne di nuovi.

3. Il [decreto legge 23 febbraio 2009, n. 11](#) recante *Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori*, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, recante in particolare il reato di stalking e l'inasprimento delle sanzioni nei confronti delle violenze di natura sessuale;

4. La [legge 24 luglio 2009 n. 94](#) recante *Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*, pur essendo composta da soli 3 articoli reca numerose disposizioni anche assai incisive.

2

Per quanto riguarda l'immigrazione, vengono introdotte ulteriori modifiche al testo unico del 1998, tra cui una disposizione volta a sanzionare l'ingresso e la permanenza illegale sul territorio dello Stato per cui è prevista un'ammenda da 5 a 10 mila euro (nel testo originario si trattava di reato punito con la reclusione), l'introduzione di un test di lingua italiana per i soggiorni di lungo periodo nonché l'estensione del periodo massimo di permanenza nei CIE e l'introduzione del delitto di impiego dei minori per l'accattonaggio.

La proposta modifica anche il codice civile, prevedendo l'incapacità al matrimonio per lo straniero privo del permesso di soggiorno e interviene sui requisiti per l'iscrizione all'anagrafe, disponendo il divieto di iscrizione anagrafica in mancanza della disponibilità di un alloggio dotato di idonea certificazione dei requisiti igienico sanitari e l'iscrizione coattiva delle persone senza fissa dimora all'anagrafe dei residenti

del comune di nascita, ove non riescano a dimostrare di avere l'effettivo domicilio in altro comune.

Infine, la legge interviene anche sulle modalità relative al cd. *Money transfer*, introducendo l'obbligo del prestatore di servizi di richiedere il permesso di soggiorno oltre al documento di identità.

L'inasprimento della pena per lo straniero rintracciato di nuovo nel territorio nazionale dopo essere stato espulso prevista dalla legge n. 94 è stata invece dichiarata incostituzionale dalla Corte (v. *infra*).

5. Il [decreto legge 12 novembre 2010, n. 187](#), recante *Misure urgenti in materia di sicurezza*, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2010, n. 217, riguarda in particolare la sicurezza negli impianti sportivi, potenziando ulteriormente i compiti dei cd. *steward*, il rafforzamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, e introduce nuove disposizioni in materia di tracciabilità dei flussi finanziari.

3

A questi è da aggiungere il disegno di legge di iniziativa governativa attualmente all'esame della 1a Commissione del Senato recante *Nuove disposizioni in materia di sicurezza pubblica* ([AS. 2494](#)), il quale propone ulteriori modifiche su molteplici aspetti della normativa, tra cui le disposizioni relative alla lotta alla mafia, norme riguardanti la prostituzione e ulteriori modifiche al testo unico sull'immigrazione e l'abrogazione dell'articolo 7 del [decreto legge 27 luglio 2005, n. 144](#) (cd. decreto Pisanu), nella parte in cui si stabilisce che la licenza del questore fosse obbligatoria per tutti coloro i quali volessero aprire un internet point o comunque offrire un servizio di accesso ad *internet*. Viene inoltre prevista (art. 6) la soppressione del documento di programmazione triennale sull'immigrazione, ovvero il documento che contiene la programmazione dei flussi migratori in entrata nel nostro paese nel breve e medio periodo.

Le disposizioni di rango primario contenute sia nel pacchetto sicurezza, in generale, che nella legge n. 94 del 2009, in particolare, hanno necessitato di ulteriori disposizioni applicative, per lo più adottate tramite regolamenti e circolari ministeriali tra cui è importante ricordare il [Decreto del Ministro dell'Interno del 5 agosto 2008](#), relativo ai poteri ai sindaci in materia di sicurezza urbana e incolumità pubblica (in attuazione del decreto legge n. 92 del 2008) e il [Decreto del Ministro dell'interno dell'8 agosto 2009](#) in attuazione dei commi da 40 a 44 dell'articolo 3 della legge n. 94 del 2009 in materia di associazioni di volontari.

Un altro pacchetto di interventi è stato invece costituito dall'attuazione di direttive comunitarie ovvero l'adesione a Trattati di cooperazione transfrontaliera.

In particolare, sono stati approvati in via definitiva:

1. Il [decreto legislativo del 3 ottobre 2008, n. 159](#) recante *Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, recante attuazione della direttiva 2005/85/CE relativa alle norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato*, con il quale lo status di rifugiato nel nostro ordinamento viene rivisto in più punti, introducendo, ad esempio, la facoltà per il prefetto di limitare il territorio di circolazione del richiedente.
2. Il [decreto legislativo 3 ottobre 2008, n. 160](#) recante *Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 5, recante attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto di ricongiungimento familiare*, con cui viene ristretta la possibilità di prevedere il ricongiungimento con il coniuge, i figli o i genitori, prevedendo anche la possibilità di ricorrere all'esame del DNA
3. La [legge 30 giugno 2009, n. 85](#), recante *Adesione della Repubblica italiana al Trattato concluso il 27 maggio 2005 tra il Regno del Belgio, la Repubblica federale di Germania, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi e la Repubblica d'Austria, relativo all'approfondimento della cooperazione tran-*

sfrontaliera, in particolare allo scopo di contrastare il terrorismo, la criminalità transfrontaliera e la migrazione illegale (Trattato di Prüm). Istituzione della banca dati nazionale del DNA e del laboratorio centrale per la banca dati nazionale del DNA. Delega al Governo per l'istituzione dei ruoli tecnici del Corpo di polizia penitenziaria. Modifiche al codice di procedura penale in materia di accertamenti tecnici idonei ad incidere sulla libertà personale, il cd. Trattato di Prüm per la cooperazione tra le forze di polizia in materia di lotta al terrorismo, alla criminalità transfrontaliera e all'immigrazione clandestina.

La Corte costituzionale, come richiamato in premessa, è più volte intervenuta sui richiamati provvedimenti, considerata la loro particolare delicatezza nel dare attuazione, in particolare, all'articolo 3 della Costituzione relativo al principio di eguaglianza e a quegli articoli (in particolare il 13) che si occupano di dare tutela alla libertà personale e alle sue varie declinazioni. Le principali decisioni intervenute sugli interventi legislativi precedentemente illustrati sono le seguenti:

1. Sent. n. 226 del 2010 con cui la Corte interviene sulla disciplina delle cd. ronde dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 40, della legge 15 luglio 2009, n. 94
2. Sent. n. 249 del 2010 con cui la Corte ha dichiarato illegittima l'aggravante di clandestinità previsto dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2009, n. 94.
3. Sent. 250 del 2010 con cui la Corte ha sostenuto che il reato contravvenzionale di immigrazione clandestina, così come configurato dall'art. 1, comma 16, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94 è conforme a costituzione.
4. Sent. 359 del 2010 secondo cui non è punibile lo straniero che in "estremo stato di indigenza" non ottempera all'ordine di allontanamento, non avendo i mezzi propri per provvedervi (art. 14, comma 5-*quater*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, come modificato dall'art. 1, comma 22, lettera m), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
5. Sent. n. 115 del 2011 sul potere di emettere ordinanze contingibili ed urgenti attribuito ai sindaci, come modificato dall'articolo 6 del decreto legge 23 maggio 2008, n. 92.

6. Sent. n.164 del 2011, con cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, secondo e terzo periodo, del codice di procedura penale, come modificato dal decreto legge 23 febbraio 2009, n. 11 , che prevedeva che, nel caso in cui fossero stati riscontrabili gravi indizi di colpevolezza per omicidio volontario venisse applicata la custodia cautelare in carcere.

Gli interventi normativi in questa legislatura in materia di sicurezza sono stati molteplici, sintomo di un interesse specifico forte dell'attuale maggioranza di governo sul tema. Solo per limitarsi alla normativa di rango primario sono stati infatti 5 gli interventi approvati in via definitiva mentre è in fase di discussione nelle aule parlamentari un sesto, cui si assommano i tre interventi volti a dare attuazione a direttive in materia di sicurezza o a trattati internazionali.

L'importanza e la delicatezza del tema è inoltre stato sottolineato anche dagli interventi della Corte costituzionale, la quale è intervenuta ben 6 volte sulle norme richiamate, in ben cinque casi dichiarando la parziale illegittimità costituzionale dei provvedimenti.