

N. 1309-274-580-607-1303-A-bis

# CAMERA DEI DEPUTATI

## PROPOSTA DI LEGGE

**APPROVATA, IN UN TESTO UNIFICATO,  
DAL SENATO DELLA REPUBBLICA**

*il 24 ottobre 2018 (v. stampati Senato nn. 5-199-234-253-392-412-563-652)*

**n. 1309**, D'INIZIATIVA

**POPOLARE; dei senatori LA RUSSA, BERTACCO, BALBONI, CIRIANI, DE BERTOLDI, FAZZOLARI, IANNONE, LA PIETRA, MAGONI, MAR-SILIO, NASTRI, RAUTI, RUSPANDINI, GARNERO SANTANCHÈ, STAN-CANELLI, TOTARO, URSO, ZAFFINI; GINETTI, ASTORRE; CALIENDO, SCIASCIA, RIZZOTTI, CONZATTI, MANGIALAVORI, SERAFINI, PI-CHETTO FRATIN, MALAN, GALLONE, TOFFANIN, ALFREDO MES-SINA, FLORIS, TIRABOSCHI, CAUSIN, GIAMMANCO; MALLEGNI, DA-MIANI, GALLONE, TOFFANIN, RIZZOTTI, GASPARRI; GINETTI, AL-FIERI, ASTORRE, BINI, COLLINA, GARAVINI, GRIMANI, MARGIOTTA, MARINO, MISIANI; GASPARRI, MANGIALAVORI, BERNINI, MALLE-GNI, GIRO, CONZATTI, TESTOR, VITALI, BERARDI, PICCHETTO FRA-TIN, BERUTTI, AIMI, LONARDO, MASINI, RIZZOTTI, MALAN, SI-CLARI, TOFFANIN, TIRABOSCHI, SERAFINI, GALLONE, FANTETTI, GIAMMANCO, MODENA, BARBONI, CARBONE, DAMIANI, BATTI-STONI, DAL MAS; ROMEO, OSTELLARI, CANDURA, EMANUELE PEL-LEGRINI, PILLON**

Modifiche al codice penale e altre disposizioni  
in materia di legittima difesa

*Trasmessa dal Presidente del Senato della Repubblica  
il 25 ottobre 2018*

E

## PROPOSTE DI LEGGE

**n. 274**, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**MOLTENI, MOLINARI, CANTALAMESSA, BISA, BONIARDI, DI MURO, MARCHETTI, PAOLINI, POTENTI, TATEO, TURRI, BELOTTI, BIANCHI, CAVANDOLI, ANDREA CRIPPA, FEDRIGA, FRASSINI, GIORGETTI, GOBBATO, GRIMOLDI, GUIDESI, INVERNIZZI, LUCCHINI, MATURI, PICCHI, RIBOLLA, SALTAMARTINI, TOMBOLATO, ZÓFFILI**

Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di legittima difesa e di aggravamento delle pene per i reati di furto in abitazione e furto con strappo

*Presentata il 23 marzo 2018*

---

**n. 580**, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**GELMINI, COSTA, SISTO, BARTOLOZZI, CASSINELLI, CRISTINA, FER-RAIOLI, PITTALIS, SARRO, ZANETTIN, CARFAGNA, OCCHIUTO, BALDELLI, MUGNAI, POLIDORI, ROTONDI, VITO, MULÈ, ANGELUCCI, APREA, BAGNASCO, BARATTO, BARELLI, ANNA LISA BARONI, BATTILOCCHIO, BENDINELLI, BENIGNI, BERGAMINI, BIANCOFIORE, BIGNAMI, BOND, BRAMBILLA, BRUNETTA, CALABRIA, CANNATELLI, CANNIZZARO, CAON, CAPPELLACCI, CARRARA, CASCIELLO, CASINO, CATTANEO, CORTELAZZO, D'ATTIS, DELLA FRERA, D'ETTORE, FASANO, FASCINA, FATUZZO, FIORINI, FITZGERALD NISSOLI, GREGORIO FONTANA, GAGLIARDI, GERMANÀ, GIACOMETTO, GIACOMONI, LABRIOLA, MANDELLI, MARIN, MARROCCO, MARTINO, MAZZETTI, MILANATO, MINARDO, MUSELLA, NAPOLI, NEVI, NOVELLI, ORSINI, PALMIERI, PEDRAZZINI, PELLA, PENTANGELO, PEREGO DI CREMNAGO, PETTARIN, POLVERINI, PORCHIETTO, PRESTIGIACOMO, RAVETTO, RIPANI, ROSSELLO, ROSSO, RUFFINO, RUGGIERI, PAOLO RUSSO, SACCANI JOTTI, SANTELLI, ELVIRA SAVINO, SANDRA SAVINO, SCOMA, SGARBI, COSIMO SIBILIA, SILLI, SIRACUSANO, SORTE, SOZZANI, SPENA, SQUERI, TARTAGLIONE, MARIA TRIPODI, VALENTINI, VERSACE, VIETINA, ZANELLA, ZANGRILLO**

Modifica dell'articolo 52 del codice penale,  
in materia di diritto di difesa

*Presentata l'8 maggio 2018*

---

**n. 607**, D'INIZIATIVA DEL

**CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO**

Modifiche all'articolo 52 del codice penale

*Presentata il 10 maggio 2018*

---

**n. 1303**, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**MELONI, LOLLOBRIGIDA, ACQUAROLI, BELLUCCI, BUCALO, BUTTI, CARETTA, CIABURRO, CIRIELLI, CROSETTO, LUCA DE CARLO, DEIDDA, DELMASTRO DELLE VEDOVE, DONZELLI, FERRO, FIDANZA, FOTI, FRASSINETTI, GEMMATO, LUCASELLI, MASCHIO, MOLICONE, MONTARULI, OSNATO, PRISCO, RAMPPELLI, RIZZETTO, ROTELLI, SILVESTRONI, TRANCASSINI, VARCHI, ZUCCONI**

Modifiche all'articolo 52 del codice penale  
in materia di legittima difesa

*Presentata il 25 ottobre 2018*

---

(Relatore di minoranza: **CONTE**)

ONOREVOLI COLLEGHI! — La proposta di legge « Modifiche al codice penale e altre disposizioni in materia di legittima difesa » è stata raccontata dagli esponenti di Governo, in particolare quelli della Lega, come una misura che avrebbe reso sempre non perseguibile la legittima « difesa ». Un'affermazione del tutto sbagliata, palesemente in contrasto con la nostra Carta costituzionale e con qualsiasi criterio minimo di civiltà giuridica.

L'istituto della legittima difesa è un principio giuridico ben inserito e definito nel nostro sistema legislativo e proprio la sua precisa definizione, gli ambiti che tocca e i limiti entro i quali deve rimanere, ne determinano l'effettiva legittimità. Si tratta infatti di « legittima » difesa e non di difesa *tout court*, la cui legittimità deriva da due caratteristiche fondamentali: l'essere un atto necessario alla persona per difendere sé stesso e l'essere proporzionato all'offesa. Entro questi confini la legittima difesa è un istituto importante che bene si inserisce nel corpo del sistema giuridico e negli ambiti di convivenza tra le persone, fuori da questi limiti porta con sé un gravame di minacce e ferite al vivere civile.

Proprio questi principi vengono messi in discussione nella proposta di legge in oggetto che, una volta approvata, arriverebbe a stravolgere completamente l'istituto della legittima difesa, rendendolo, nella nuova formulazione, foriero di situazioni assai pericolose sul piano dell'ordine pubblico.

Il testo della proposta di legge va a modificare gli articoli 52, 55, 165, 614, 624-bis, 628 del codice penale, l'articolo 2044 del codice civile e interviene sul testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia e sull'articolo 132-bis delle norme di attuazione del codice di procedura penale.

Attraverso la modifica del testo precedente del Codice penale si tenta di introdurre una preventiva presunzione di proporzione, ovvero si sancisce che sussiste

sempre il rapporto di proporzione tra l'atto di difesa e l'offesa. Si tratta di una presunzione che contrasta con il dettato della nostra Costituzione, sia perché contrario alla *ratio* stessa della legittima difesa, che è tale solo se proporzionata, sia perché la presunzione deve essere valutata nei fatti. Presumere, infatti, che ci sia sempre la proporzione tra offesa e difesa apre una serie di rilevanti questioni, a partire dal fatto che in uno Stato di diritto solo un giudice può stabilire se, di fronte a una violenza, la reazione è stata proporzionata e può essere intesa come legittima difesa.

Merita una particolare attenzione il nuovo quarto comma dell'articolo 52 del codice penale, come risulterebbe dalle modifiche proposte, dove si indica che: « nei casi di cui al secondo e al terzo comma agisce sempre in stato di legittima difesa colui che compie un atto per respingere l'intrusione posta in essere con violenza o con minaccia di uso di armi o di altri mezzi di coazione fisica, da parte di una o più persone ». Si tratta di un punto che merita una approfondita riflessione in quanto si introduce il principio per il quale la violazione di domicilio è talmente grave da tollerare e giustificare qualsiasi reazione. In questo modo si presume che la sola presenza di un estraneo nel domicilio giustifichi la reazione come « legittima difesa ». Potremmo allora considerare legittima, perché finalizzata a respingere una intrusione, la reazione di chi spara contro qualcuno che si sia introdotto nel suo domicilio o si stia dando alla fuga, rovesciando in questo modo la logica che sta alla base della legittima difesa.

Un altro elemento che viene introdotto con questa proposta di legge è l'istigazione a una vera e propria « giustizia fai da te ». Infatti nel momento in cui si giustifica sempre ogni reazione come legittima difesa e si considera sempre il suo uso proporzionale, si lascia libertà all'individuo di agire nei confronti di chi ritiene che lo stia

aggreddendo. Siamo allo stravolgimento di uno dei principi della nostra e di tutte le democrazie per le quali l'uso della forza è prerogativa dello Stato che può usarla in via esclusiva e nel rispetto delle leggi. Forse chi oggi propone questa legge non ha ben chiari i possibili risvolti di questa normativa: non solo rischiamo una corsa ad armarsi dai tanti cittadini che penseranno di potersi « difendere da soli », ma anche il diffondersi dell'idea che ogni azione è lecita e giustificata; c'è solo da sperare che non accadano vicende drammatiche di sparatorie, ferimenti e uccisioni avvenute per errore, imperizia o eccessi da parte di chi si sentirà autorizzato a tutto, ma purtroppo è lecito attendersi che ciò possa verificarsi.

C'è, inoltre, un altro aspetto che va considerato grave: l'idea che si faranno i cittadini di una resa dello Stato alla criminalità perché, a ben vedere, con questa norma si afferma che i cittadini debbano « fare da sé » e provvedere da soli alla propria difesa e, siccome lo Stato non riesce ad occuparsene adeguatamente, gli si offre in cambio una presunta impunità.

Se prendiamo la questione dal punto di vista del diritto europeo, possiamo chiarire una ulteriore questione. Nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo che l'Italia ha ratificato già nel 1955, si indica alla lettera a) del comma 2 dell'articolo 2, che il ricorso alla forza è lecito « per garantire la difesa di ogni persona contro la violenza illegale ». Ebbene, il testo proposto dal provvedimento parla di compimento di « un atto per respingere l'intrusione posta in essere, con violenza o minaccia di uso delle armi o di altri mezzi di coazione fisica, da parte di una o più persone ». È un testo poco chiaro, forse volutamente ambiguo, perché se, da un lato, è palese che la violenza debba accompagnare l'atto di introdursi, dall'altro, non si comprende se la violenza debba accompagnare anche ciò che si compie quando si è introdotti. Per esemplificare, con questa formulazione, si presume legittima l'uccisione di colui che si è introdotto in casa senza che, una volta entrato, egli commetta alcuna violenza.

Le norme presenti nella Convenzione europea dei diritti umani sono « inserite »

nella Costituzione attraverso l'articolo 117. L'articolo 2 della Convenzione, « Diritto alla vita », recita: « 1. Il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge. Nessuno può essere intenzionalmente privato della vita, salvo che in esecuzione di una sentenza capitale pronunciata da un tribunale, nel caso in cui il reato sia punito dalla legge con tale pena. 2. La morte non si considera cagionata in violazione del presente articolo se è il risultato di un ricorso alla forza resosi assolutamente necessario: (a) per garantire la difesa di ogni persona contro la violenza illegale [...] ». Ebbene, nel testo del provvedimento in esame manca proprio il requisito di stretta necessità e ciò può portare a un giudizio di incostituzionalità della proposta di legge, in quanto andrebbe a legittimare l'uso della forza, dal quale derivi la lesione del diritto alla vita o dell'incolumità personale dell'aggressore, indipendentemente dal requisito della stretta necessità. Facendo riferimento agli articoli 2 (tutela dei diritti fondamentali della persona) e 3 (uguaglianza) della Costituzione, possiamo notare che la norma in discussione si colloca tra quelle che determinano l'impunità per fatti che altrimenti rientrerebbero nella portata di norme incriminatrici, sottraendoli ad esse: il che può avvenire, secondo la giurisprudenza costituzionale, solo se dovesse ricorrere una « ragionevole giustificazione ». Ebbene, nel caso della nuova norma sulla « legittima difesa » si abilita all'uso della violenza senza che ci sia la cogente necessità della difesa, né la coazione a difendersi, né l'attualità del pericolo e neppure la proporzione: mancherebbe, quindi, ogni « ragionevole giustificazione ».

La proposta di legge incide anche sulla disciplina dell'eccesso, introducendo la condizione soggettiva di « stato di grave turbamento » a giustificazione dell'atto. Intanto è contraddittorio che, una volta sancita l'irresponsabilità attraverso la modifica dei commi secondo, terzo e quarto dell'articolo 52, si preveda una ulteriore clausola di non punibilità. Mi pare di cogliere che con questa previsione i promotori del testo cerchino di salvare preventivamente la legge dall'incostituzionalità presente nelle pre-

sunzioni di proporzione e della necessità di difendersi, introducendo degli ulteriori fattori. Un tentativo chiaramente maldestro e fallimentare, in quanto richiamarsi a una condizione psicologica, peraltro sempre esistente in situazioni del genere, non può sostituire il tema della proporzionalità e dell'eccesso che sono a fondamento della legittima difesa.

La proposta di riforma incide anche sulla disciplina delle conseguenze civili aggiungendo due commi all'articolo 2044 del codice civile. Il nuovo secondo comma sancisce che nei casi di cui all'articolo 52 del codice penale è esclusa anche la responsabilità civile, e il nuovo terzo comma prevede che nel caso di cui all'articolo 55 del medesimo codice sia dovuta una indennità. Si tratta di due previsioni irragionevoli: la prima disposizione (secondo comma dell'articolo 2044 del codice civile) finisce per trattare alla stessa stregua ipotesi diverse, e cioè chi ha « effettivamente » agito per legittima difesa e chi invece gode di presunzioni, con la conseguenza che non solo si garantisce l'impunità all'autore di un eccesso colposo, ma si eliminano anche i rimedi risarcitori, rendendo in questo modo del tutto privo di tutela il diritto alla vita. La seconda disposizione (terzo comma dell'articolo 2044 del codice civile) determina una ulteriore, e paradossale, disparità di trattamento, in quanto chi ha compiuto un eccesso colposo senza lo stato di grave turbamento non andrà incontro ad alcuna conseguenza, mentre chi lo ha compiuto in presenza di uno stato di grave turbamento dovrà una indennità.

Nel complesso si tratta di una misura che non aggiungerà in alcun modo maggiore sicurezza per i cittadini. Anzi, purtroppo è probabile che aumenteranno l'insicurezza, la paura, il rischio di incidenti

gravi e mortali e, soprattutto, alimenterà un clima di ansia e sfiducia nelle istituzioni, facendo intendere agli italiani che non possono aspettarsi ordine e sicurezza dallo Stato e dalle sue forze ma dovranno provvedere da sé. Una riforma nata, come ho affermato in premessa, dall'idea sbagliata e irrealizzabile che si possa, attraverso una legge, stabilire preventivamente la legittimità di un atto di difesa quando, invece, ci sarà sempre la necessità di indagini, verifiche e un regolare processo, affinché le circostanze siano tutte accertate e adeguatamente valutate. Temi di questo rilievo, che toccano la vita quotidiana dei cittadini, la loro sicurezza e il rapporto con lo Stato non possono essere lasciati all'improvvisazione demagogica, alla banalizzazione con parole d'ordine semplicistiche e controproducenti. Meglio sarebbe stato intervenire meno in una legislazione che già chiarisce con precisione le caratteristiche e i limiti della legittima difesa e concentrarsi, invece, nel rafforzare la prevenzione e la lotta contro la grande e piccola criminalità. Si è preferita la strada più facile ma inconcludente: quella degli applausi immediati che porterà, inevitabilmente, a meno sicurezza e a una diffusa sensazione di insicurezza e paura che danneggerà ulteriormente il già difficile clima che esiste nel Paese. Non si tratta di essere disattenti alle ragioni delle vittime, come con una stantia retorica continuano ad affermare i diversi esponenti di questa maggioranza, ma di realizzare un sistema che dia sicurezza autentica ai cittadini e non li lasci soli, magari impugnando qualche arma, ma rimanendo completamente abbandonati da un Governo capace di retorica e inabile a realizzare fatti concretamente positivi.

Federico CONTE,  
*Relatore di minoranza.*





\*18PDL0047470\*